

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Unit pemerintahan terkecil yang memegang peran penting dalam pembangunan nasional di Indonesia, khususnya dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan adalah desa. Saat ini, Indonesia memiliki 75.753 desa yang tersebar di seluruh wilayah, dengan populasi penduduk pedesaan mencapai 115.359.941 jiwa, kurang lebih 40% dari total penduduk Indonesia (Badan Pusat Statistik Indonesia, 2024). Dengan jumlah tersebut, desa menjadi ruang strategis untuk memperkuat ketahanan sosial dan ekonomi masyarakat, terutama di sektor pertanian dan usaha lokal.

Salah satu yang menjadi fokus utama dari pemerintah dalam mewujudkan kesetaraan sosial adalah dengan pembangunan desa. Lembaga kunci yang berperan dalam proses kebijakan ini, serta memastikan pembangunan dan kesejahteraan yang merata di seluruh Indonesia ialah pemerintah desa (Sanur, 2023). Pemerintah secara terus menerus mengembangkan kebijakan dan regulasi yang memberikan panduan jelas guna mendorong kemandirian dan daya saing desa. Pembangunan desa yang efektif tidak hanya ditopang oleh bantuan keuangan, melainkan juga oleh kemampuan lembaga desa dalam menciptakan nilai bagi masyarakat serta memastikan bahwa layanan dan program yang dijalankan benar-benar memberikan manfaat yang dirasakan secara langsung oleh warga desa (Pakpahan, 2025).

Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam rangka untuk memperkuat kemandirian desa. Undang-undang tersebut

mendefinisikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat, pemerintahan setempat diakui berdasarkan kepentingan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hak serta kewenangan bagi desa diatur dalam regulasi ini, dimana desa berhak dan berwenang mengatur serta mengurus urusannya sendiri, termasuk mengelola potensi ekonomi dan penyelesaian persoalan masyarakatnya secara otonom. Salah satu ketentuan penting dalam UU ini, yaitu pada Pasal 87 ayat 1 yang menjelaskan bahwa desa dapat membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai sarana untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) dan sebagai langkah dalam program pemberdayaan masyarakat.

BUMDes merupakan lembaga ekonomi desa yang mempunyai kedudukan hukum serta dibentuk dan dimiliki oleh pemerintah desa. BUMDes dapat berbentuk BUMDes (dikelola satu desa) dan BUMDes Bersama (yang dikelola oleh beberapa desa secara bersama-sama). Pendirian BUMDes dilandasi oleh semangat kemandirian ekonomi desa dengan pengelolaan yang dilakukan secara profesional dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat (Rinova et al., 2023). Modal BUMDes sendiri bersumber sepenuhnya, atau sebagian besar, dari kekayaan yang dimiliki desa yang dipisahkan untuk kemudian dikelola dalam berbagai jenis kegiatan usaha. Keberadaan BUMDes diharapkan dapat bertindak sebagai penggerak utama ekonomi desa melalui pemanfaatan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia lokal yang ada. Selain berperan sebagai badan usaha,

BUMDes juga merupakan instrumen sosial yang mengedepankan kepentingan masyarakat dan berkontribusi dalam peningkatan kesejahteraan warga desa (Adnina et al., 2024).

Lebih lanjut, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, pembentukan BUMDes bertujuan untuk: (1) melakukan kegiatan usaha ekonomi, (2) melakukan kegiatan pelayanan umum, (3) mengoptimalkan aset yang dimiliki, serta (4) memperoleh keuntungan guna meningkatkan pendapatan asli desa. BUMDes berfungsi sebagai alat untuk mengembangkan potensi ekonomi daerah melalui berbagai aktivitas usaha yang sesuai dengan sifat desa, termasuk pengolahan hasil pertanian, sektor perdagangan, wisata, dan penyediaan layanan publik. Melalui fungsi ganda sebagai lembaga ekonomi dan sosial, kehadiran BUMDes diharapkan dapat memperkuat kemandirian desa, meningkatkan pendapatan masyarakat, serta menciptakan kesejahteraan yang berkelanjutan.

Dari tahun ke tahun, jumlah BUMDes di Indonesia terus mengalami kenaikan, yang dimana hal tersebut menandakan tingginya antusiasme desa dalam mengembangkan kemandirian ekonomi lokal. Berdasarkan data Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendesa PDTT), pada tahun 2023 tercatat sebanyak 60.417 unit BUMDes. Jumlah tersebut kemudian naik menjadi 65.941 unit pada tahun 2024. Hingga tahun 2025, tercatat sebanyak 70.338 BUMDes, terdiri atas 63.975 BUMDes dan 6.363 BUMDes Bersama (Kementerian Desa, 2025). Dalam kurun waktu dua tahun terakhir, peningkatan angka tersebut menunjukkan pertumbuhan yang substansial. Pertumbuhan ini menjadi indikator

bahwa pemerintah desa di berbagai wilayah telah berupaya memperkuat struktur ekonomi lokal melalui BUMDes sebagai wadah pengelolaan potensi sumber daya alam dan manusia. Karena memang pada hakikatnya BUMDes merupakan salah satu instrumen strategis untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi desa dan menekan kesenjangan pembangunan antarwilayah (Ridlwan, 2014).

Namun, peningkatan jumlah yang cukup tinggi tersebut belum sepenuhnya diiringi oleh peningkatan kualitas dalam menciptakan nilai bagi masyarakat. Sebagian besar BUMDes di Indonesia masih menghadapi tantangan dalam menjalankan kegiatan usahanya secara optimal. Permasalahan yang umum terjadi meliputi keterbatasan sumber daya manusia yang kompeten, lemahnya kemampuan manajerial, serta rendahnya literasi keuangan dan digital dalam pengelolaan usaha desa (Putri et al., 2025). Selain itu, tantangan utama BUMDes di Indonesia tidak hanya berasal dari aspek teknis, melainkan juga dari aspek kelembagaan, seperti inisiatif internal masyarakat yang masih rendah dalam menggerakkan ekonomi, profesionalisme yang belum didukung secara sepenuhnya oleh kebijakan yang ada, serta keterbatasan pemahaman pengurus terhadap penciptaan nilai publik (Jayadi et al., 2024)

Dalam organisasi sektor publik seperti BUMDes, konsep penciptaan nilai cukup penting untuk diperhatikan. (Moore, 1995) dalam bukunya "*Creating Public Value: Strategic Management in Government*" mengemukakan bahwa organisasi sektor publik, termasuk BUMDes, tidak dapat mengadopsi model bisnis sektor swasta yang hanya berfokus pada profit dan kepuasan pelanggan. Sebaliknya, organisasi publik harus fokus pada penciptaan *public value* atau nilai publik yang

didefinisikan sebagai nilai yang diciptakan oleh organisasi publik melalui pelayanan, program, dan kegiatan yang memberikan manfaat kepada masyarakat secara luas. *Public value* tercapai ketika layanan yang dihasilkan memenuhi kebutuhan masyarakat dan memberikan perubahan pada kondisi sosial yang diinginkan, bukan sekadar menghasilkan keuntungan finansial semata (Moore, 2013).

Moore mengembangkan kerangka "*Strategic Triangle*" untuk membantu manajer publik dalam menciptakan *public value*. *Strategic triangle* terdiri dari tiga elemen, yaitu: (1) *Legitimacy and support*, yakni dukungan dan legitimasi dari stakeholder yang memiliki otoritas dan sumber daya, (2) *Operational capacity* atau kapasitas operasional, yakni kemampuan organisasi untuk menyediakan sumber daya, kompetensi, dan kapabilitas operasional yang diperlukan untuk mewujudkan nilai publik tersebut, serta (3) *Substantive value* atau nilai substantif yang ingin diciptakan untuk masyarakat (Moore, 1995). Ketiga elemen tersebut tentunya harus seimbang dan saling memperkuat agar organisasi publik dapat berhasil menciptakan nilai bagi masyarakat (Kavanagh, 2014).

Penerapan konsep *public value* dalam konteks BUMDes relevan karena BUMDes memiliki karakteristik unik sebagai lembaga yang berungsi ganda, yakni sebagai badan usaha yang berorientasi pada keuntungan sekaligus sebagai instrumen sosial yang mengutamakan kesejahteraan masyarakat. Penelitian oleh (Permana et al., 2025) menunjukkan bahwa *public value* BUMDes dapat diukur dari kemampuannya dalam memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat, mengelola usaha secara efektif dan efisien, serta berkolaborasi dengan

masyarakat dalam mencapai pemberdayaan yang bermanfaat bagi kemajuan desa. Kemudian, (Anggraeni, 2016) menegaskan bahwa keberadaan BUMDes membawa perubahan di bidang ekonomi dan sosial, serta memiliki dampak cukup penting bagi peningkatan kesejahteraan warga secara langsung.

Indonesia sebagai negara agraris memiliki mayoritas penduduk pedesaan yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Berdasarkan data dari Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian pada tahun 2025, jumlah pekerja dalam bidang pertanian mencapai 38,99 juta orang, yang setara dengan sekitar 26,75% dari keseluruhan angkatan kerja Indonesia yang totalnya mencapai 145,77 juta orang (Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian, 2025). Data ini menandakan bahwa bidang pertanian menjadi salah satu pilar utama perekonomian pedesaan dan berfungsi sebagai penyerap tenaga kerja terbesar dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya. Dalam hal ini, keberadaan BUMDes memiliki peranan yang sangat penting untuk meningkatkan sektor pertanian di level lokal. Melalui berbagai unit usaha seperti penyediaan air irigasi, penjualan sarana produksi pertanian seperti pupuk dan pestisida, pengolahan hasil pertanian, serta jasa pertanian lainnya, BUMDes berpotensi menjadi penggerak ekonomi pedesaan sekaligus mendukung kemandirian petani.

Peran BUMDes dalam sektor pertanian dapat dilihat sebagai bentuk penciptaan *public value* melalui penyediaan layanan irigasi, sarana produksi pertanian, pengolahan hasil pertanian, serta jasa pertanian lainnya. BUMDes yang mampu mengelola usaha di bidang pertanian tidak hanya berfungsi sebagai lembaga ekonomi, tetapi juga sebagai penghubung antara petani dan pasar, baik

dalam hal distribusi input maupun penjualan hasil produksi. Penelitian oleh (Nursan & FR, 2019) menjelaskan bahwa sektor pertanian memainkan peranan krusial dalam menyediakan makanan, menjadi sumber bahan mentah untuk industri dan layanan, menghasilkan serta menghemat devisa melalui ekspor dan penggantian impor, dan juga berfungsi sebagai pasar yang menjanjikan bagi produk industri dalam negeri. Melalui fungsi-fungsi tersebut, BUMDes yang berorientasi pada pertanian memiliki potensi besar untuk menciptakan *public value* yang cukup tinggi bagi kesejahteraan petani dan masyarakat desa.

Sejalan dengan pentingnya BUMDes, Provinsi Jawa Timur memiliki total bumdes 6.862 bumdes, sebagaimana tertuang dalam tabel berikut:

Tabel 1.1 Jumlah BUMDes Berdasarkan Kabupaten di Jawa Timur

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah
1.	Kabupaten Bojonegoro	417
2.	Kabupaten Kediri	343
3.	Kabupaten Gresik	330
4.	Kabupaten Sidoarjo	319
5.	Kabupaten Malang	306
6.	Kabupaten Jombang	302
7.	Kabupaten Sumenep	296
8.	Kabupaten Mojokerto	289
9.	Kabupaten Ponorogo	281
10.	Kabupaten Lamongan	279
11.	Kabupaten Bangkalan	273
12.	Kabupaten Nganjuk	264
13.	Kabupaten Tulungagung	257
14.	Kabupaten Tuban	250
15.	Kabupaten Probolinggo	243

16.	Kabupaten Jember	226
17.	Kabupaten Blitar	220
18.	Kabupaten Ngawi	205
20.	Kabupaten Madiun	198
21.	Kabupaten Magetan	193
22.	Kabupaten Banyuwangi	188
23.	Kabupaten Pasuruan	173
24.	Kabupaten Sampang	168
25.	Kabupaten Lumajang	160
26.	Kabupaten Bondowoso	159
27.	Kabupaten Trenggalek	152
28.	Kabupaten Pacitan	130
29.	Kabupaten Pamekasan	130
30.	Kabupaten Situbondo	92
31.	Kota Batu	19

Sumber: (Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Provinsi Jawa Timur, 2025)

Berdasarkan informasi dalam tabel tersebut, Kabupaten Bojonegoro adalah salah satu wilayah di Provinsi Jawa Timur yang memiliki jumlah BUMDes terbanyak dibandingkan dengan kabupaten lainnya, yakni terdapat 417 unit BUMDes yang tersebar pada seluruh desa di Kabupaten Bojonegoro. Dari jumlah tersebut, 231 di antaranya berada pada kategori perintis, 103 berstatus pemula, 77 tergolong berkembang, dan 7 telah mencapai kategori maju (Koirudin, 2025). Data ini menunjukkan bahwa meskipun jumlah BUMDes di Bojonegoro cukup banyak, namun tingkat kemampuan dalam menciptakan nilai publik masih beragam sesuai dengan kapasitas pengelolaan dan dukungan masyarakatnya. Kabupaten Bojonegoro selain memiliki jumlah BUMDes terbanyak, wilayah ini juga memiliki

karakteristik geografis dan ekonomi yang unik sebagai daerah agraris dengan potensi pertanian yang besar. Secara geografis, Bojonegoro dilalui oleh Sungai Bengawan Solo yang menjadi sumber irigasi utama bagi ribuan hektar lahan pertanian. Berdasarkan data BPS Kabupaten Bojonegoro tahun 2024, sektor pertanian menyumbang sekitar 11.85% terhadap PDRB daerah, dengan luas lahan sawah mencapai 83.197 hektar, dan melibatkan 269.623 rumah tangga usaha pertanian (Badan Pusat Statistik Kabupaten Bojonegoro, 2024). Oleh karena itu, menjadi penting untuk mengkaji bagaimana BUMDes di wilayah agraris seperti Bojonegoro dapat menciptakan *public value*, khususnya dalam mendukung sektor pertanian yang menjadi salah satu penopang utama ekonomi masyarakat.

Di antara sejumlah BUMDes yang ada di Bojonegoro, salah satu yang cukup menonjol adalah BUMDes “Jaya Tirta” yang berada di Desa Gedongarum, Kecamatan Kanor. BUMDes “Jaya Tirta” peneliti pilih sebagai objek penelitian karena beberapa alasan strategis yang membedakannya dari BUMDes lainnya. Pertama, BUMDes “Jaya Tirta” memiliki sejarah transformasi kelembagaan yang unik, yaitu berawal dari pengelolaan swasta bertransformasi menuju pengelolaan berbasis komunitas yang mengutamakan penciptaan *public value* bagi masyarakat. Transformasi ini menarik untuk dikaji karena menunjukkan proses perubahan paradigma pengelolaan dari orientasi profit menuju orientasi kesejahteraan publik. Kedua, BUMDes “Jaya Tirta” meraih prestasi yang membuktikan kualitas pengelolaannya, yaitu menjadi juara ketiga terbaik BUMDes se-Jawa Timur pada tahun 2021 dan terpilih sebagai salah satu dari 125 BUMDes penerima program pendampingan Berlian dari Bank BRI. Prestasi tersebut menunjukkan bahwa

BUMDes “Jaya Tirta” memiliki kapasitas manajerial dan operasional yang lebih baik dibandingkan dengan mayoritas BUMDes lainnya di Jawa Timur.

Ketiga, secara ekonomi BUMDes “Jaya Tirta” telah terbukti memberikan kontribusi nyata terhadap Pendapatan Asli Desa (PADes). Berdasarkan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) musim tanam pertama tahun 2025, BUMDes “Jaya Tirta” berhasil memberikan kontribusi pada PADes senilai Rp 389.134.625 dengan total Sisa Hasil Usaha (SHU) mencapai Rp 1.556.538.500. Angka tersebut menunjukkan bahwa BUMDes “Jaya Tirta” tidak hanya berfungsi sebagai lembaga penyedia layanan sosial, tetapi juga sebagai motor ekonomi desa yang turut berkontribusi terhadap kemandirian finansial desa.

Keempat, cakupan layanan BUMDes “Jaya Tirta” cukup luas dengan dampak langsung yang dapat dirasakan oleh ratusan petani. BUMDes “Jaya Tirta” berfokus pada bidang pertanian dengan dua unit usaha utama yang masih berjalan, yaitu unit pompanisasi dan unit penjualan obat-obatan pertanian. Unit pompanisasi berperan dalam penyediaan air irigasi bagi sekitar 355 hektar lahan sawah Desa Gedongarum dan 250 hektar lahan sawah Desa Temu, dengan mengandalkan sumber air dari Sungai Bengawan Solo. Sementara itu, unit penjualan obat pertanian melayani kebutuhan petani terhadap pupuk dan pestisida yang digunakan untuk mendukung produktivitas tanaman. Melalui dua unit usaha tersebut, BUMDes “Jaya Tirta” berpotensi menciptakan *public value* bagi petani melalui penyediaan layanan yang mendukung aktivitas pertanian mereka.

BUMDes “Jaya Tirta” dibentuk pada tahun 2004, awalnya dikenal sebagai Lembaga Pengelolaan Pompanisasi Desa (LPPD). Pada masa awal berdirinya,

pengelolaan usaha ini dipercayakan kepada seorang pengusaha dari Surabaya. Namun, seiring waktu berjalan, muncul kesenjangan antara harapan masyarakat dengan realitas yang dirasakan. Masyarakat Desa Gedongarum merasa bahwa manfaat dari keberadaan usaha pompanisasi ini belum optimal bagi kesejahteraan mereka. Distribusi air yang merupakan kebutuhan vital bagi aktivitas pertanian dirasa belum berjalan secara merata dan belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan petani. Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran di kalangan petani bahwa sistem pengelolaan yang ada belum sepenuhnya berorientasi pada kepentingan publik dan kesejahteraan masyarakat desa. Merespons aspirasi masyarakat tersebut, pemerintah desa bersama tokoh masyarakat melakukan forum rembung warga untuk membahas permasalahan ini secara terbuka. Dalam forum tersebut, disepakati keputusan penting bahwa pengelolaan usaha air tersebut perlu dialihkan agar bisa langsung dikelola oleh desa dengan tujuan agar dapat memberikan nilai yang lebih besar bagi kesejahteraan petani.

Sebagai langkah awal pelaksanaan keputusan tersebut, pemerintah desa kemudian melakukan kerja sama dengan pengusaha lama melalui skema *joint venture*, di mana modal masing-masing pihak disetorkan 50%. Skema ini bertujuan agar proses transisi bisa berjalan lancar tanpa mengganggu pelayanan air kepada masyarakat. Setelah melewati dua tahun masa kerja sama, akhirnya seluruh pengelolaan usaha ini berhasil diambil alih sepenuhnya oleh Pemerintah Desa Gedongarum. Pengambil alihan ini membawa perubahan dalam penciptaan *public value* di desa Gedongarum. Dengan pengelolaan yang kini sepenuhnya berada di tangan desa, efektivitas distribusi air menjadi meningkat, masyarakat mendapatkan

akses air yang lebih merata dan maksimal, serta keuntungan usaha dapat digunakan untuk pembangunan desa yang memberikan dampak terhadap kesejahteraan warga secara langsung.

LPPD Desa Gedongarum bertransformasi menjadi BUMDes “Jaya Tirta” pada tahun 2017, ketika pemerintah desa mengesahkan Peraturan Desa No. 2 Tahun 2017 tentang Pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Perubahan ini dimaksudkan agar usaha tersebut dapat berkembang lebih baik dalam menciptakan nilai bagi masyarakat. BUMDes “Jaya Tirta” kemudian menjalankan pola pengelolaan berbasis partisipasi masyarakat, di mana pengurus dipilih melalui musyawarah desa, sementara anggota atau pekerja dipilih melalui forum musyawarah di tingkat Rukun Tetangga. Sampai saat ini, BUMDes “Jaya Tirta” memiliki sekitar 57 pengelola yang terlibat dalam berbagai kegiatan operasional. Jumlah pengelola yang cukup besar ini menunjukkan bahwa BUMDes “Jaya Tirta” juga memberikan kontribusi dalam penyerapan tenaga kerja lokal dan pemberdayaan ekonomi masyarakat desa.

BUMDes “Jaya Tirta” terus memperbaiki sistem manajerial, operasional, dan keuangannya sejak pengambilalihan usaha tersebut, agar dapat bertahan di tengah tantangan pengelolaan usaha desa. Upaya tersebut membuahkan hasil ketika BUMDes “Jaya Tirta” berhasil mewakili Kabupaten Bojonegoro dalam kompetisi BUMDes se-Jawa Timur pada tahun 2021 dan berhasil meraih peringkat ketiga terbaik. Prestasi ini menjadi pengakuan eksternal terhadap kualitas pengelolaan dan kemampuan BUMDes “Jaya Tirta” dalam menciptakan nilai bagi masyarakat. Di samping itu, BUMDes “Jaya Tirta” juga terpilih sebagai salah satu dari 125

BUMDes yang mendapat pendampingan program Berlian dari Bank BRI untuk penguatan kapasitas usaha. Capaian tersebut menunjukkan bahwa BUMDes “Jaya Tirta” memiliki potensi dalam menciptakan *public value* yang berkelanjutan bagi masyarakat.

Namun, meskipun BUMDes “Jaya Tirta” telah beroperasi selama kurang lebih 21 tahun dan menunjukkan capaian finansial yang cukup baik, terdapat beberapa aspek dalam penciptaan *public value* yang perlu dieksplorasi lebih lanjut untuk memahami dinamika pengelolaan dan dampaknya terhadap kesejahteraan petani. Melalui observasi awal dan wawancara dengan Direktur BUMDes “Jaya Tirta” serta pengamatan terhadap operasional di lapangan, peneliti mengidentifikasi beberapa fenomena yang berkaitan dengan tiga elemen penciptaan *public value* dalam kerangka *Strategic Triangle* yang dikemukakan oleh Moore, di antaranya:

Pertama, terkait elemen *legitimacy and support* terdapat tiga permasalahan utama, yakni transparansi informasi kepada masyarakat belum optimal. LPJ keuangan hanya disampaikan dalam forum Musyawarah Desa yang dihadiri oleh pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), tokoh masyarakat, RT, dan RW, namun tidak dipublikasikan secara luas kepada masyarakat umum. Hal ini menyebabkan sebagian besar masyarakat, khususnya petani, tidak mengetahui secara pasti mengenai pendapatan dan pengeluaran BUMDes, yang pada akhirnya dapat mengikis kepercayaan dan legitimasi BUMDes di mata masyarakat. Selanjutnya, partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan strategis BUMDes yang masih terbatas. Temuan ini sejalan dengan penelitian (Rismanita & Pradana, 2022) yang menemukan bahwa keterlibatan masyarakat dalam

pengambilan keputusan strategis masih relatif rendah, dengan dominasi pengurus dan perangkat desa dalam proses perencanaan dan evaluasi. Ketiga permasalahan ini secara kolektif mengindikasikan adanya tantangan dalam membangun dan mempertahankan legitimasi serta dukungan dari stakeholder utama, yaitu petani dan masyarakat desa.

Kedua, elemen *operational capacity* yang berkaitan dengan penyediaan layanan, meskipun BUMDes “Jaya Tirta” memiliki 57 pengelola yang terlibat dalam operasional harian, terdapat indikasi keterbatasan dalam merespons kebutuhan petani secara baik. Hal ini terlihat dari belum terealisasinya rencana pengembangan unit penggilingan yang sebenarnya dibutuhkan petani, yang disebabkan oleh keterbatasan infrastruktur produksi seperti mesin pengering padi (dryer) skala besar. Selain itu, kemampuan operasional BUMDes dalam mengelola distribusi air irigasi juga dipertanyakan, sebagaimana terlihat dari terjadinya genangan air selama sekitar setahun yang merugikan lahan seluas 50 hektar milik petani.

Permasalahan ini mencapai puncaknya pada musyawarah desa tanggal 20 Juli 2022, ketika puluhan petani menghadiri pertemuan di Balai Desa Gedongarum untuk menyampaikan tuntutan terkait penyelesaian genangan tersebut. Para petani meminta pintu air KIP Kedungprimpen yang berada di wilayah desa Kedungprimpen dibuka dalam waktu maksimal 3 hari dan menuntut ganti rugi panen pada musim tersebut. Kasus ini mengindikasikan keterbatasan kemampuan manajerial pengurus BUMDes dalam melakukan koordinasi dan negosiasi dengan pengelola infrastruktur irigasi di desa tetangga untuk menyelesaikan permasalahan

teknis yang berdampak langsung pada petani. (Moore, 1995) menekankan bahwa ketika manajer memperkuat perspektif *operational capacity*, input yang diperoleh dapat diubah secara lebih efisien dan efektif menjadi output yang menciptakan *public value*. Kondisi ini menunjukkan bahwa *operational capacity* BUMDes “Jaya Tirta”, baik dari segi infrastruktur, sistem manajemen operasional, maupun kemampuan teknis dalam penyediaan layanan masih perlu diperkuat agar dapat menciptakan *public value* yang lebih optimal bagi kesejahteraan petani.

Ketiga, terkait elemen nilai substantif yang terdiri dari 5 aspek, diantaranya nilai ekonomi, politik, sosial dan budaya, pendidikan, dan ekologi. BUMDes “Jaya Tirta” memusatkan perhatian pada unit usaha pompanisasi dan penjualan obat-obatan, namun menutup unit usaha penggilingan padi yang justru menjadi salah satu kebutuhan para petani. Pihak BUMDes memiliki visi untuk mengembangkan unit penggilingan tidak hanya sebatas jasa penggilingan, melainkan hingga menghasilkan produk akhir berupa beras kemasan siap jual. Namun, rencana diversifikasi usaha tersebut belum dapat direalisasikan akibat keterbatasan infrastruktur produksi, khususnya mesin pengering padi (*dryer*) skala besar yang diperlukan untuk mempertahankan kualitas standar beras. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan tentang apakah nilai yang diciptakan oleh BUMDes sudah sesuai dengan kebutuhan dan ekspektasi petani sebagai penerima benefit utama.

Permasalahan-permasalahan tersebut berpotensi mempengaruhi kesejahteraan petani, khususnya terkait akses mereka terhadap air irigasi dan sarana produksi pertanian yang merupakan faktor kunci dalam aktivitas pertanian. Konflik irigasi 2022 yang merugikan 50 hektar sawah, kurangnya transparansi yang dapat

mengurangi kepercayaan petani, serta rendahnya partisipasi dalam keputusan strategis, secara langsung maupun tidak langsung dapat berdampak pada menurunnya produktivitas, pendapatan, dan kesejahteraan petani. Ketidakselarasan antara ketiga elemen *strategic triangle* dapat menghambat penciptaan *public value* yang optimal bagi kesejahteraan petani di Desa Gedongarum.

Penelitian tentang BUMDes telah dilakukan oleh banyak peneliti, antara lain oleh (Mufidah et al., 2024) yang menganalisis terkait pengelolaan BUMDes di Desa Ngingas Kecamatan Waru Kabupate Sidoarjo Berdasarkan Teori *Public Value*, (Hariyoko et al., 2025) menganalisis terkait Penerapan *Public Value* Pada BUMDes di Kecamatan Waru Kabupaten Sidoarjo, (Hidayat et al., 2024) yang menelaah efektivitas pengelolaan BUMDes Karya Bakti dalam meningkatkan perekonomian masyarakat Desa Puuroda, serta (Rismanita & Pradana, 2022) yang meneliti terkait partisipasi masyarakat dalam pengelolaan BUMDes “Jaya Tirta” Desa Gedongarum.

Meskipun telah banyak penelitian yang mengkaji peran BUMDes dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa secara umum, namun penelitian yang secara spesifik menganalisis *public value* BUMDes terhadap kesejahteraan petani, khususnya BUMDes yang bergerak dalam pengelolaan irigasi pertanian dengan menggunakan kerangka *strategic triangle* masih sangat terbatas. Sebagian besar studi terdahulu fokus pada BUMDes dengan jenis usaha simpan pinjam, perdagangan, atau pengelolaan air bersih, dengan outcome yang diukur pada tingkat kesejahteraan masyarakat umum atau Pendapatan Asli Desa (PADes). Belum ada penelitian yang secara mendalam menganalisis ketiga elemen *Strategic Triangle*

dalam konteks BUMDes pengelola irigasi dan dampaknya terhadap kesejahteraan petani.

Kesenjangan ini penting, mengingat petani pengguna irigasi merupakan kelompok yang secara langsung terdampak oleh layanan BUMDes pengelola irigasi, dan mekanisme bagaimana *public value* diciptakan dan mempengaruhi kesejahteraannya belum terdali secara mendalam. Permasalahan yang ada, seperti konflik irigasi tahun 2022 yang merugikan petani, keterbatasan transparansi, dan rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan strategis, menunjukkan urgensi untuk mengkaji secara mendalam *public value* BUMDes “Jaya Tirta” berdasarkan kerangka *strategic triangle* dan dampaknya terhadap kesejahteraan petani di Desa Gedongarum.

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti berminat untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Public Value pada Badan Usaha Milik Desa “Jaya Tirta” terhadap Kesejahteraan Petani di Desa Gedongarum, Kabupaten Bojonegoro”**. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang bagaimana BUMDes “Jaya Tirta” menciptakan *public value* melalui ketiga elemen *strategic triangle* yakni *legitimacy and support*, *operational capacity*, dan *substantive value* serta dampaknya terhadap kesejahteraan petani, sekaligus memberikan rekomendasi perbaikan untuk optimalisasi penciptaan nilai publik.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang sebelumnya, pertanyaan penelitian ini dirumuskan sebagai “Bagaimana *Public Value* pada BUMDes “Jaya Tirta” terhadap Kesejahteraan Petani di Desa Gedongarum?”

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan *public value* pada BUMDes “Jaya Tirta” dengan menggunakan kerangka *strategic triangle* yang meliputi *legitimacy and support*, *operational capacity*, dan *substantive value* serta dampaknya terhadap kesejahteraan petani di Desa Gedongarum.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang sudah dijelaskan, penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Temuan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada kemajuan ilmu pengetahuan khususnya dalam penerapan teori *public value* dan *strategic triangle* dari Mark H. Moore dalam konteks BUMDes di Indonesia. Penelitian ini juga dapat memperkaya literatur tentang bagaimana organisasi sektor publik tingkat desa menciptakan nilai bagi masyarakat, khususnya dalam sektor pertanian, serta memberikan pemahaman tentang mekanisme penciptaan *public value* yang dapat meningkatkan kesejahteraan petani.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Penelitian ini merupakan sarana pembelajaran serta pengembangan kemampuan penulis dalam melakukan kajian ilmiah, khususnya dalam bidang *public value*, manajemen strategis organisasi sektor publik, dan administrasi publik. Selain itu, penelitian ini memberikan pengalaman langsung dalam menganalisis

penciptaan *public value* di lembaga desa dan dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat, khususnya petani.

b. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai sumber bacaan dan analisis komparatif bagi peneliti lain bagi peneliti lainnya yang berminat melakukan studi sejenis di kemudian hari. Selain itu, diharapkan juga agar penelitian ini bisa menjadi sumber rujukan akademis bagi mahasiswa Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik, khususnya dalam kajian terkait *public value*, BUMDes, pembangunan pedesaan, dan kesejahteraan masyarakat.

c. Bagi Badan Usaha Milik Desa “Jaya Tirta” Desa Gedongarum

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi serta rekomendasi strategis untuk mengoptimalkan penciptaan *public value* di BUMDes “Jaya Tirta”, khususnya dalam aspek *legitimacy and support*, *operational capacity*, serta *substantive value* yang diciptakan sehingga dapat meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat, khususnya petani, dan memperkuat keberlanjutan usaha BUMDes dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat desa.