

BAB III
CONTENT OF POLICY DALAM PENGEMBANGAN WISATA BANYU
BIRU PARK

3.1 Konstruksi Kebijakan Pengembangan Wisata Banyu Biru Park

Pengembangan sektor pariwisata dalam beberapa tahun terakhir berkembang menjadi salah satu strategi penting pembangunan ekonomi daerah di Indonesia. Pariwisata tidak lagi dipahami hanya sebagai sektor rekreasi, tetapi telah berkembang menjadi instrumen pembangunan ekonomi lokal yang mampu mendorong pertumbuhan usaha masyarakat, menciptakan lapangan kerja, serta meningkatkan pendapatan daerah dan masyarakat lokal. Richardson dan Fluker (2004) menjelaskan bahwa sektor pariwisata memiliki *multiplier effect* terhadap perekonomian karena mampu menggerakkan berbagai sektor lain seperti perdagangan, jasa, transportasi, dan usaha masyarakat lokal. Sejalan dengan itu, Yoeti (2008) menjelaskan bahwa pembangunan pariwisata daerah pada dasarnya tidak hanya berorientasi pada peningkatan jumlah wisatawan, tetapi juga diarahkan untuk mendorong pembangunan wilayah dan pemberdayaan ekonomi masyarakat lokal.

Di dalam konteks Kabupaten Pasuruan, sektor pariwisata menjadi salah satu sektor strategis pembangunan daerah yang terus dikembangkan pemerintah daerah. Kabupaten Pasuruan memiliki berbagai potensi wisata alam, budaya, dan wisata minat khusus yang tersebar di berbagai wilayah. Pengembangan sektor pariwisata daerah tersebut kemudian dipayungi melalui Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 6 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan

Kepariwisata Daerah (RIPPARDA), yang menempatkan sektor pariwisata sebagai bagian penting pembangunan ekonomi daerah Kabupaten Pasuruan. Selain itu, pengembangan sektor wisata daerah juga diperkuat melalui Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 39 Tahun 2023 tentang Rencana Strategis Dinas Pariwisata Kabupaten Pasuruan Tahun 2024–2026 serta Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 141 Tahun 2023 tentang Rencana Kerja Dinas Pariwisata Kabupaten Pasuruan Tahun 2024. Regulasi tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah mulai mendorong pengembangan wisata daerah secara lebih terintegrasi dan berbasis potensi lokal wilayah.

Salah satu kawasan wisata yang menjadi bagian penting pengembangan wisata daerah Kabupaten Pasuruan adalah kawasan wisata Pemandian Alam Banyu Biru yang berada di Desa Sumberrejo Kecamatan Winongan. Kawasan wisata tersebut memiliki karakteristik khas berupa sumber mata air alami berwarna biru jernih yang menjadi daya tarik utama wisata. Sebelum dikenal dengan nama Banyu Biru, kawasan tersebut sebelumnya dikenal masyarakat dengan nama Telaga Wilis. Selain memiliki nilai wisata alam, kawasan tersebut juga memiliki nilai sejarah dan budaya yang cukup kuat dalam sejarah lokal masyarakat Pasuruan. Berdasarkan berbagai sumber sejarah lokal dan dokumentasi pemerintah daerah, kawasan wisata Banyu Biru telah dikenal sejak masa kolonial Belanda. Hal tersebut dibuktikan melalui dokumentasi foto-foto lama koleksi KITLV dan Tropen Museum Belanda pada awal tahun 1900-an yang menunjukkan keberadaan kawasan wisata tersebut sebagai salah satu lokasi pemandian alam di wilayah Pasuruan. Selain itu, di sekitar kawasan wisata juga

ditemukan beberapa sisa arca dan struktur kala yang sebelumnya telah diidentifikasi oleh arkeolog Belanda pada tahun 1929. Temuan tersebut menunjukkan bahwa kawasan Banyu Biru diduga merupakan kawasan *patirtaan* atau pemandian kuno yang memiliki keterkaitan dengan sejarah Kerajaan Majapahit dan dipercaya pernah dikunjungi Hayam Wuruk dalam perjalanan menuju Lumajang.



Gambar 3.1. Pemandian Banyu Biru Park (Tahun 1930-an dan Tahun 2023)

Secara geografis, kawasan wisata Banyu Biru berada sekitar 15 kilometer dari pusat Kota Pasuruan dan menjadi salah satu destinasi wisata keluarga yang cukup dikenal masyarakat Pasuruan dan daerah sekitarnya. Kawasan wisata tersebut memiliki empat kolam utama, dua di antaranya merupakan kolam alami yang berasal langsung dari sumber mata air asli, sedangkan dua kolam lainnya merupakan kolam buatan. Debit mata air yang cukup besar menjadikan kawasan tersebut tetap memiliki pasokan air alami sepanjang tahun. Selain itu, keberadaan ikan sengkaring berukuran besar yang hidup di kolam alami turut menjadi daya

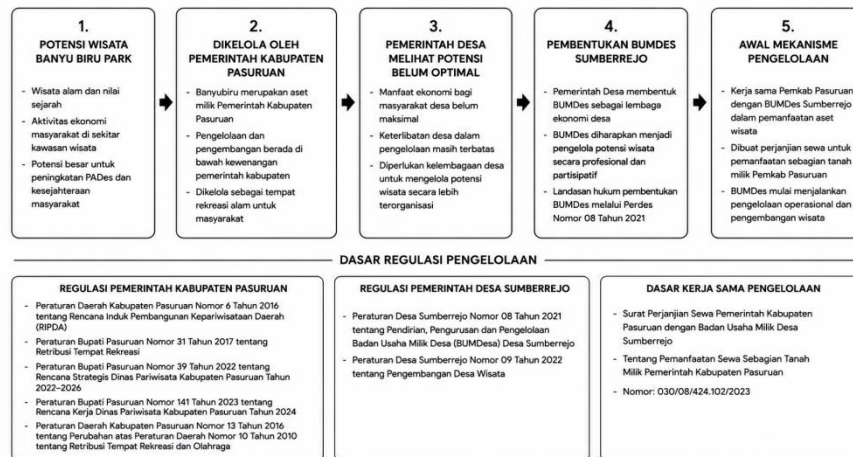
tarik tersendiri bagi wisatawan.

Di dalam perkembangannya, kawasan wisata Banyu Biru tidak hanya berkembang sebagai objek wisata daerah, tetapi juga menjadi ruang aktivitas sosial-ekonomi masyarakat Desa Sumberrejo. Banyak masyarakat lokal menggantungkan aktivitas ekonominya dari keberadaan wisata tersebut melalui perdagangan makanan dan minuman, jasa parkir, usaha kecil masyarakat, hingga aktivitas ekonomi informal lainnya di sekitar kawasan wisata. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan wisata Banyu Biru memiliki keterkaitan yang cukup kuat dengan kehidupan ekonomi masyarakat desa sekitar kawasan wisata. Namun demikian, pengelolaan wisata Banyu Biru pada awalnya sepenuhnya berada di bawah pengelolaan Pemerintah Kabupaten Pasuruan karena status kawasan tersebut merupakan aset milik pemerintah daerah. Pengelolaan wisata lebih banyak dilakukan dalam pola administratif birokrasi daerah sehingga keterlibatan pemerintah desa dan masyarakat desa dalam tata kelola wisata masih relatif terbatas. Akibatnya, potensi ekonomi wisata yang berkembang di kawasan tersebut belum sepenuhnya terintegrasi dalam pembangunan ekonomi desa secara kelembagaan.

Di dalam perspektif pembangunan desa, kondisi tersebut kemudian mendorong Pemerintah Desa Sumberrejo mulai melihat kawasan wisata Banyu Biru sebagai aset strategis desa yang perlu dikelola secara lebih terorganisasi melalui kelembagaan desa. Perubahan cara pandang tersebut tidak dapat dilepaskan dari berkembangnya paradigma pembangunan desa berbasis potensi lokal (*local-based development*) yang menempatkan desa sebagai aktor utama

dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial masyarakatnya sendiri. Chambers (1983) menjelaskan bahwa pembangunan pedesaan yang terlalu bertumpu pada pendekatan birokratis seringkali gagal membangun kemandirian masyarakat desa karena masyarakat hanya diposisikan sebagai penerima program pembangunan. Oleh sebab itu, pembangunan desa perlu diarahkan pada penguatan kapasitas lokal dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pembangunan. Sejalan dengan itu, Korten (1987) menegaskan bahwa pembangunan berbasis masyarakat (*people-centered development*) harus dibangun melalui penguatan institusi lokal yang mampu mengorganisasi potensi ekonomi masyarakat secara kolektif dan berkelanjutan.

Di dalam konteks Desa Sumberrejo, pemerintah desa mulai memandang bahwa potensi wisata Banyu Biru tidak hanya harus diposisikan sebagai objek wisata daerah, tetapi juga sebagai instrumen pembangunan ekonomi desa yang mampu mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal. Oleh sebab itu, pemerintah desa mulai membangun gagasan penguatan kelembagaan ekonomi desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai institusi yang nantinya dapat mengelola dan mengembangkan potensi wisata desa secara lebih terstruktur dan partisipatif. Perspektif tersebut kemudian menjadi titik awal lahirnya kebijakan pengembangan wisata desa melalui BUMDes Sumberrejo Mandiri di Desa Sumberrejo Kecamatan Winongan Kabupaten Pasuruan.



Gambar 3.2. Sirkulasi Pengelolaan Wisata Banyu Biru Park

3.2 Pelembagaan BUMDes Sumberrejo Mandiri

Perubahan cara pandang Pemerintah Desa Sumberrejo terhadap kawasan wisata Banyu Biru sebagai potensi strategis desa kemudian mendorong lahirnya upaya pelembagaan ekonomi desa melalui pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Proses perumusan kebijakan pengembangan Wisata Banyu Biru Park diawali melalui forum musyawarah desa yang mempertemukan berbagai unsur kelembagaan dan kelompok masyarakat. Forum tersebut dihadiri oleh pemerintah desa, BPD, pengurus BUMDes, LPM, Karang Taruna, RT/RW, tokoh masyarakat, dan tokoh agama. Keterlibatan berbagai unsur tersebut menunjukkan bahwa gagasan pengembangan wisata tidak langsung diterjemahkan menjadi kebijakan, melainkan terlebih dahulu memperoleh legitimasi melalui ruang deliberatif di tingkat desa. Sebagaimana dijelaskan informan, musyawarah desa dilaksanakan pada tahun 2022 dengan melibatkan berbagai komponen masyarakat desa untuk

membahas rencana pengelolaan kawasan wisata melalui BUMDes. Sebagaimana disampaikan oleh informan:

"Musyawarah desa dilaksanakan pada tahun 2022 dan dihadiri oleh BPD, Pemerintah Desa, BUMDes, LPM, Karang Taruna, RT, RW, tokoh masyarakat, dan tokoh agama." (Wawancara, 10 Mei 2026).

Namun demikian, penting dicatat bahwa dukungan yang muncul dalam forum tersebut tidak dapat dipahami semata-mata sebagai bentuk partisipasi prosedural. Berdasarkan hasil wawancara, argumentasi yang paling dominan dalam pembahasan adalah kebutuhan menciptakan lapangan kerja dan mengurangi pengangguran di desa. Dalam konteks tersebut, pengembangan wisata diposisikan sebagai solusi atas persoalan ekonomi lokal yang dihadapi masyarakat. Salah satu informan menjelaskan bahwa seluruh lembaga desa memberikan dukungan karena program tersebut dipandang mampu membuka peluang kerja bagi warga setempat. Ini menunjukkan bahwa konsensus yang terbentuk dalam musyawarah desa tidak lahir dari ruang yang sepenuhnya netral, melainkan dibangun melalui narasi pembangunan ekonomi yang berhasil diterima oleh berbagai kelompok sosial. Dengan kata lain, dukungan terhadap kebijakan tidak hanya berasal dari prosedur musyawarah itu sendiri, tetapi juga dari kemampuan pemerintah desa membingkai pengembangan wisata sebagai kepentingan bersama masyarakat.

Di dalam perspektif Grindle (1980), kondisi tersebut memperlihatkan bagaimana proses implementasi kebijakan sejak tahap awal dipengaruhi oleh konfigurasi kepentingan para aktor yang terlibat (*interests affected*). Ketika suatu kebijakan dipersepsikan mampu menghasilkan manfaat yang relatif luas,

resistensi cenderung lebih rendah dan dukungan kolektif lebih mudah dibangun. Oleh karena itu, penerimaan terhadap gagasan pengembangan wisata dapat dipahami sebagai hasil pertemuan antara kepentingan pemerintah desa untuk meningkatkan kemandirian ekonomi desa dengan kebutuhan masyarakat terhadap akses pekerjaan dan peluang usaha baru. Sedangkan meminjam pandangan John Gaventa (2006) mengenai *power and participation* yang menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat tidak hanya berkaitan dengan keterlibatan dalam forum pengambilan keputusan, tetapi juga berkaitan dengan bagaimana suatu isu dikonstruksikan sehingga memperoleh penerimaan dari berbagai kelompok. Di dalam kasus Desa Sumberrejo, isu pengurangan pengangguran dan peningkatan ekonomi lokal berfungsi sebagai wacana pemersatu yang mampu menghubungkan kepentingan pemerintah desa, BUMDes, dan masyarakat dalam satu agenda pembangunan yang sama. Melalui sudut pandang politik lokal, proses tersebut juga memperlihatkan bagaimana pembangunan desa sering kali bertumpu pada kemampuan pemimpin desa mengonsolidasikan dukungan kolektif sebelum melakukan negosiasi pada tingkat yang lebih tinggi. Dukungan masyarakat yang diperoleh melalui musyawarah secara tidak langsung memperkuat posisi tawar pemerintah desa dalam mengajukan pengelolaan kawasan wisata kepada pemerintah kabupaten. Maka konsensus yang terbentuk di tingkat lokal tidak hanya berfungsi sebagai legitimasi internal, tetapi juga menjadi sumber daya politik yang memperkuat kapasitas negosiasi pemerintah desa dalam mengakses aset dan sumber daya pembangunan.

Gagasan tersebut kemudian memperoleh bentuk kelembagaan yang lebih konkret melalui pembentukan BUMDes Sumberrejo Mandiri. Berdasarkan hasil wawancara, inisiatif pembentukan BUMDes tidak muncul dari kelompok masyarakat atau pelaku usaha desa secara spontan, melainkan didorong secara aktif oleh Pemerintah Desa Sumberrejo. Pemerintah desa memandang bahwa pengembangan wisata tidak akan berjalan secara optimal apabila hanya mengandalkan mekanisme pengelolaan yang bersifat informal. Oleh karena itu, diperlukan suatu lembaga yang memiliki legitimasi hukum sekaligus kapasitas organisasi untuk mengelola aset, menghimpun partisipasi masyarakat, dan menjalankan aktivitas ekonomi secara lebih terstruktur. Dalam prosesnya, pembentukan BUMDes memperoleh dukungan dari berbagai unsur kelembagaan desa yang melihat keberadaan BUMDes sebagai instrumen untuk menciptakan lapangan pekerjaan dan mengurangi tingkat pengangguran masyarakat setempat

Temuan tersebut menunjukkan bahwa pembentukan BUMDes di Desa Sumberrejo tidak semata-mata didorong oleh orientasi bisnis sebagaimana lazimnya sebuah badan usaha, tetapi juga mengandung misi sosial yang cukup kuat. Tujuan membuka akses pekerjaan bagi masyarakat desa menjadi salah satu argumentasi utama yang digunakan untuk membangun dukungan terhadap pembentukan lembaga tersebut. Di dalam konteks ini, BUMDes berfungsi sebagai instrumen yang menghubungkan agenda pembangunan ekonomi dengan agenda kesejahteraan sosial masyarakat desa. Temuan ini sejalan dengan pandangan Maryunani (2008) yang menempatkan BUMDes bukan hanya sebagai entitas ekonomi yang berorientasi pada keuntungan, melainkan juga sebagai sarana

pemberdayaan masyarakat melalui pengelolaan sumber daya desa secara kolektif.

Pembentukan BUMDes Sumberrejo Mandiri tidak dapat dilepaskan dari peran pemerintah desa dalam mengartikulasikan kebutuhan pembangunan ekonomi lokal ke dalam bentuk kelembagaan yang lebih terorganisasi. Berbagai wawancara dengan pengurus BUMDes, tokoh masyarakat, dan perangkat desa menunjukkan bahwa inisiatif pembentukan BUMDes mula-mula berkembang dari upaya pemerintah desa mencari instrumen yang mampu menghubungkan potensi ekonomi desa dengan agenda peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam proses tersebut, kepala desa menempati posisi penting sebagai pihak yang menginisiasi pembahasan, memfasilitasi musyawarah desa, serta membangun komunikasi dengan berbagai unsur kelembagaan desa guna memperoleh dukungan terhadap pembentukan BUMDes. Dengan demikian, lahirnya BUMDes tidak semata-mata merupakan konsekuensi administratif dari adanya regulasi desa, melainkan juga hasil dari proses mobilisasi dukungan yang melibatkan berbagai aktor lokal.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa institusionalisasi BUMDes berlangsung melalui proses yang oleh Lawrence, Suddaby, dan Leca (2009) disebut sebagai *institutional work*, yakni berbagai tindakan yang dilakukan aktor untuk membentuk, mempertahankan, atau mengubah institusi. Dalam konteks Desa Sumberrejo, pembentukan BUMDes tidak muncul secara spontan dari dinamika masyarakat, tetapi berkembang melalui serangkaian upaya yang dilakukan pemerintah desa untuk membangun kesepahaman mengenai pentingnya kelembagaan ekonomi desa sebagai instrumen pembangunan lokal. Oleh karena

itu, yang menjadi penting bukan semata keberadaan figur kepala desa sebagai individu, melainkan kemampuannya menghubungkan berbagai kepentingan yang berkembang di tingkat desa ke dalam satu agenda kelembagaan yang memperoleh legitimasi bersama.

Pembacaan yang lebih luas memperlihatkan bahwa keberhasilan pembentukan BUMDes tidak hanya ditentukan oleh tersedianya landasan regulasi, tetapi juga oleh adanya kepemimpinan lokal yang mampu mengubah gagasan pembangunan menjadi agenda kolektif. Berbagai informan menggambarkan bahwa dukungan terhadap pembentukan BUMDes tidak lahir secara otomatis, melainkan dibangun melalui forum-forum musyawarah dan komunikasi yang melibatkan lembaga desa, tokoh masyarakat, kelompok pemuda, dan unsur masyarakat lainnya. Situasi tersebut memperlihatkan bahwa institusionalisasi pada tingkat desa sesungguhnya merupakan proses politik yang melibatkan pembentukan konsensus, mobilisasi dukungan, dan penciptaan legitimasi sosial terhadap organisasi yang akan dibentuk.

Di dalam perspektif kelembagaan, fenomena tersebut dapat dipahami sebagai bentuk *institutional entrepreneurship*, yakni situasi ketika perubahan kelembagaan didorong oleh aktor tertentu yang memiliki kemampuan menciptakan, mengorganisasi, dan mengarahkan institusi baru untuk mencapai tujuan yang dianggap strategis. Di dalam kasus Desa Sumberrejo, keberadaan Kepala Desa tidak hanya berperan sebagai pemegang otoritas formal, tetapi juga sebagai penggerak utama yang menghubungkan visi pembangunan desa dengan pembentukan kelembagaan ekonomi desa. Untuk itu pembentukan BUMDes tidak

hanya mencerminkan implementasi kebijakan Undang-Undang Desa, tetapi juga mencerminkan bagaimana kepemimpinan lokal memainkan peran penting dalam menerjemahkan peluang kebijakan menjadi institusi yang operasional. Meskipun demikian, dominannya peran pemerintah desa dalam proses pembentukan BUMDes juga memperlihatkan karakter khas kelembagaan desa di Indonesia.

Keterlibatan pemerintah desa dalam proses pembentukan dan pengembangan BUMDes pada satu sisi memberikan keuntungan berupa tersedianya dukungan politik, administratif, dan sumber daya yang dibutuhkan organisasi pada fase awal perkembangannya. Dukungan tersebut memungkinkan berbagai keputusan strategis dapat diambil secara lebih cepat, terutama ketika BUMDes masih berada dalam tahap konsolidasi kelembagaan dan belum memiliki kapasitas organisasi yang sepenuhnya mapan. Akan tetapi, kedekatan hubungan antara pemerintah desa dan BUMDes juga menunjukkan bahwa proses institusionalisasi BUMDes tidak berlangsung dalam ruang yang sepenuhnya terpisah dari struktur pemerintahan desa. Berdasarkan hasil wawancara dengan pengurus BUMDes, pemerintah desa tetap memiliki peran dalam aspek-aspek tertentu seperti pembentukan kepengurusan, fungsi pengawasan, serta penentuan arah kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi desa. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara BUMDes dan pemerintah desa lebih tepat dipahami sebagai hubungan yang bersifat saling terhubung (*embedded institutions*) daripada hubungan yang sepenuhnya independen.

Situasi tersebut lazim ditemukan dalam perkembangan kelembagaan ekonomi desa di Indonesia. Sebagai organisasi yang lahir dari kebijakan desa dan

memperoleh modal awal dari pemerintah desa, BUMDes memang dirancang untuk memiliki hubungan yang erat dengan struktur pemerintahan desa. Oleh karena itu, persoalan yang menjadi penting bukan apakah BUMDes sepenuhnya terpisah dari pemerintah desa, melainkan sejauh mana organisasi tersebut mampu membangun kapasitas profesional tanpa kehilangan legitimasi sosial dan politik yang menjadi sumber dukungannya. Dalam konteks Desa Sumberrejo, hubungan yang relatif dekat antara pemerintah desa dan BUMDes tampaknya lebih mencerminkan proses pendampingan kelembagaan pada fase pertumbuhan organisasi daripada dominasi langsung pemerintah desa terhadap seluruh aktivitas BUMDes.

Perspektif ini memiliki kedekatan dengan pemikiran Evans (1995) mengenai *embedded autonomy*. Evans menjelaskan bahwa institusi pembangunan yang efektif bukanlah institusi yang sepenuhnya terpisah dari lingkungan sosial dan politiknya, melainkan institusi yang mampu menjaga keseimbangan antara kedekatan dengan aktor-aktor pendukung dan kemampuan menjalankan fungsi organisasi secara profesional. Pembacaan semacam ini membantu menjelaskan mengapa hubungan yang relatif dekat antara pemerintah desa dan BUMDes tidak selalu harus dipahami sebagai bentuk ketergantungan kelembagaan. Dalam batas tertentu, hubungan tersebut justru dapat menjadi sumber dukungan yang memungkinkan organisasi berkembang, selama tidak menghilangkan kapasitas organisasi untuk mengambil keputusan dan menjalankan fungsi pengelolaan usaha secara profesional.

Di dalam konteks tersebut, pembentukan BUMDes tidak dapat dipahami sekadar sebagai pembentukan unit usaha desa secara administratif, tetapi merupakan bagian dari proses institusionalisasi pembangunan ekonomi desa berbasis potensi lokal. Pemerintah desa mulai melihat bahwa pengelolaan wisata desa memerlukan institusi lokal yang memiliki legitimasi hukum, kapasitas organisasi, dan kemampuan menghubungkan kepentingan pemerintah desa dengan masyarakat dalam pengelolaan potensi wisata desa. Secara konseptual, pembentukan BUMDes merupakan bagian dari strategi pembangunan desa yang berkembang pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kehadiran Undang-Undang Desa membawa perubahan penting dalam tata kelola pembangunan desa karena desa diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengelola sumber daya dan pembangunan desa berdasarkan potensi lokal masyarakat desa. Sutoro Eko (2015) menjelaskan bahwa lahirnya Undang-Undang Desa menandai perubahan paradigma pembangunan desa dari pola pembangunan administratif menuju penguatan desa sebagai *self governing community* yang memiliki kewenangan membangun sistem ekonomi dan kelembagaan desa secara mandiri. Di dalam konteks tersebut, BUMDes diposisikan sebagai instrumen penting pembangunan ekonomi desa melalui pengelolaan aset dan potensi ekonomi lokal desa.

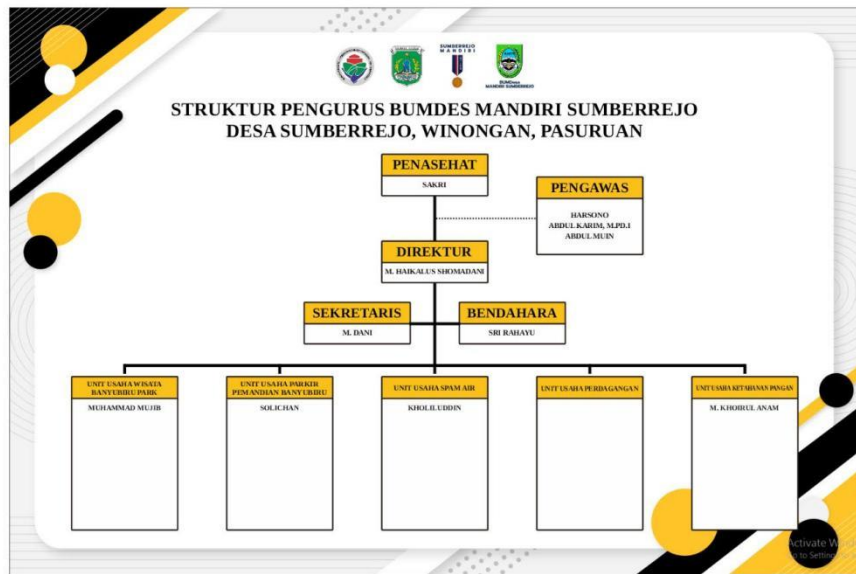
Selain itu, Maryunani (2008) menjelaskan bahwa BUMDes pada dasarnya dibentuk sebagai lembaga ekonomi desa yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa melalui pengelolaan usaha dan aset desa secara kolektif. Oleh sebab itu, keberadaan BUMDes tidak hanya diarahkan untuk

memperoleh keuntungan ekonomi semata, tetapi juga sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat dan penguatan kapasitas ekonomi desa. Perspektif tersebut menunjukkan bahwa pembentukan BUMDes memiliki dimensi ekonomi sekaligus dimensi sosial-politik dalam pembangunan desa. Di dalam konteks Desa Sumberrejo, pembentukan BUMDes lahir dari kebutuhan pemerintah desa untuk membangun tata kelola ekonomi desa yang lebih terorganisasi, khususnya dalam pengembangan sektor wisata Banyu Biru. Sebelumnya, aktivitas ekonomi masyarakat di kawasan wisata berlangsung secara informal dan belum memiliki sistem pengelolaan kelembagaan yang mampu menghubungkan potensi wisata dengan pembangunan ekonomi desa secara lebih luas. Kondisi tersebut kemudian mendorong pemerintah desa membangun gagasan pembentukan BUMDes sebagai institusi lokal yang dapat menjadi penghubung antara pengelolaan wisata dan pembangunan ekonomi masyarakat desa.

Secara formal, pelembagaan BUMDes di Desa Sumberrejo ditetapkan melalui Peraturan Desa Sumberrejo Nomor 08 Tahun 2021 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Desa Sumberrejo Kecamatan Winongan Kabupaten Pasuruan. Regulasi tersebut menjadi dasar hukum utama pembentukan BUMDes Sumberrejo Mandiri sebagai lembaga ekonomi desa yang sah secara kelembagaan maupun administratif. Jika dianalisis lebih mendalam, substansi Peraturan Desa tersebut menunjukkan bahwa pembentukan BUMDes diarahkan sebagai instrumen penguatan ekonomi masyarakat desa. Hal tersebut terlihat pada konsideran menimbang yang menjelaskan bahwa pembentukan BUMDes dilakukan untuk meningkatkan

pendapatan masyarakat desa dan Pendapatan Asli Desa (PADes) melalui kegiatan ekonomi dan pelayanan umum yang dikelola desa. Dengan demikian, orientasi pembentukan BUMDes sejak awal tidak hanya diarahkan pada pengembangan usaha desa semata, tetapi juga sebagai strategi pembangunan ekonomi masyarakat desa secara kolektif.

Di dalam Pasal 2 Peraturan Desa dijelaskan bahwa BUMDes didirikan untuk mengelola usaha, memanfaatkan aset desa, mengembangkan investasi dan produktivitas desa, menyediakan jasa pelayanan, dan mengembangkan usaha lainnya demi sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Jika dicermati, rumusan tersebut menunjukkan bahwa fungsi BUMDes tidak hanya berorientasi bisnis, tetapi juga mengandung fungsi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat desa. Perspektif tersebut sejalan dengan pemikiran Hilman, Y. A., & Nasution, R. D. (2019) yang menjelaskan bahwa BUMDes memiliki karakter hibrid karena memadukan fungsi ekonomi dan fungsi sosial dalam pembangunan desa. Di dalam praktik implementasinya, pembentukan BUMDes Sumberrejo Mandiri kemudian diarahkan sebagai instrumen pengembangan wisata Banyu Biru Park melalui keterlibatan pemerintah desa dan masyarakat dalam pengelolaan wisata. Pemerintah desa memandang bahwa sektor wisata memiliki potensi besar dalam meningkatkan ekonomi masyarakat desa apabila dikelola melalui kelembagaan yang lebih terstruktur. Oleh sebab itu, setelah BUMDes terbentuk, pemerintah desa mulai membangun komunikasi dengan Pemerintah Kabupaten Pasuruan mengenai kemungkinan keterlibatan desa dalam pengelolaan kawasan wisata Banyu Biru.



Gambar 3.3. Struktur Pengurus Bumdes Mandiri Sumberrejo

Proses tersebut kemudian menghasilkan kerja sama formal antara Pemerintah Kabupaten Pasuruan dan BUMDes Sumberrejo melalui Surat Perjanjian Sewa tentang Pemanfaatan Sebagian Tanah Milik Pemerintah Kabupaten Pasuruan Nomor 030/08/424.102/2023. Dalam perjanjian tersebut, Pemerintah Kabupaten Pasuruan memberikan hak pemanfaatan sebagian kawasan wisata kepada BUMDes untuk pengembangan wisata desa seperti *adventure park*, *camping ground*, *ATV adventure*, *food court*, dan pengembangan fasilitas wisata lainnya. Jika dianalisis lebih luas, kerja sama tersebut menunjukkan adanya transformasi tata kelola pembangunan wisata dari pola birokratis menuju pola kolaboratif antara pemerintah daerah dan pemerintah desa. Pemerintah desa melalui BUMDes mulai memperoleh ruang kelembagaan yang lebih besar dalam

pengelolaan kawasan wisata yang sebelumnya sepenuhnya berada di bawah kewenangan pemerintah daerah. Di dalam perspektif ilmu politik, kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pembangunan desa berlangsung melalui proses negosiasi kewenangan dan distribusi sumber daya antarlevel pemerintahan.

Pelebagaan BUMDes juga terlihat melalui pembentukan struktur organisasi yang terdiri atas penasihat, pengawas, pelaksana operasional, sekretaris, bendahara, dan kepala unit usaha. Struktur tersebut menunjukkan bahwa BUMDes dibangun sebagai institusi ekonomi desa yang memiliki pembagian kerja dan distribusi kewenangan dalam pengelolaan usaha desa. Di dalam praktiknya, kepala desa menempati posisi sebagai penasihat BUMDes, sedangkan pengelolaan operasional usaha dijalankan oleh pelaksana operasional dan unit-unit usaha desa termasuk unit pengelola wisata Banyu Biru Park. Maka pembentukan dan pelembagaan BUMDes Sumberrejo Mandiri pada dasarnya tidak hanya menunjukkan lahirnya lembaga usaha desa, tetapi juga memperlihatkan proses pembentukan institusi lokal dalam pengelolaan pembangunan desa berbasis potensi wisata. Di dalam konteks tersebut, BUMDes kemudian berkembang sebagai instrumen implementasi kebijakan pengembangan wisata desa melalui penguatan kelembagaan lokal dan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan ekonomi desa (Puspitasari, D. N., dkk, 2020; Hastutik, D, 2021).

3.3 Kerja Sama Pengelolaan Wisata Banyu Biru Park melalui BUMDes

Pengelolaan Wisata Banyu Biru Park melalui BUMDes Sumberrejo Mandiri memperlihatkan bahwa keberhasilan pengembangan wisata desa tidak semata ditentukan oleh keberadaan potensi wisata, melainkan oleh kemampuan membangun kelembagaan yang mampu menghubungkan berbagai kepentingan yang berada di sekelilingnya. Pengalaman peneliti selama terlibat dalam proses pengembangan wisata menunjukkan bahwa kawasan yang saat ini berkembang sebagai destinasi wisata desa sebelumnya merupakan aset milik Pemerintah Kabupaten Pasuruan yang tidak dimanfaatkan secara optimal. Kawasan tersebut pernah digunakan sebagai wahana wisata perahu, namun dalam kurun waktu yang panjang mengalami stagnasi sehingga tidak memberikan kontribusi yang berarti bagi masyarakat maupun pemerintah daerah. Situasi tersebut kemudian memunculkan gagasan di tingkat desa untuk mengoptimalkan kembali aset yang terbengkalai melalui pola pengelolaan berbasis BUMDes.

Gagasan tersebut tidak lahir semata karena pertimbangan ekonomi, tetapi juga dipengaruhi oleh kebutuhan desa untuk membangun sumber pendapatan baru sekaligus memperluas kesempatan kerja bagi masyarakat. Di dalam wawancara dengan Direktur BUMDes Sumberrejo Mandiri, dijelaskan bahwa pengelolaan kawasan wisata dipandang sebagai peluang yang dapat menghubungkan kepentingan pembangunan desa dengan kebutuhan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, pembentukan unit usaha wisata di bawah BUMDes diarahkan bukan hanya untuk memperoleh keuntungan usaha, tetapi juga untuk menciptakan manfaat sosial yang lebih luas bagi warga desa. Hubungan kerja sama yang

kemudian terbentuk antara Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemerintah Desa Sumberrejo, dan BUMDes Sumberrejo Mandiri menunjukkan bahwa pengelolaan wisata pada dasarnya merupakan proses kolaboratif yang melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan yang berbeda. Pemerintah kabupaten berkepentingan agar aset daerah yang sebelumnya tidak produktif dapat dimanfaatkan secara lebih optimal, sementara pemerintah desa melihat pengelolaan wisata sebagai instrumen untuk memperkuat ekonomi desa. Di sisi lain, masyarakat memandang keberadaan wisata sebagai peluang memperoleh pekerjaan dan ruang usaha baru. Kepentingan yang berbeda tersebut kemudian dipertemukan melalui skema kerja sama pemanfaatan lahan yang menjadi dasar pengelolaan Wisata Banyu Biru Park.

Hasil wawancara dengan pengelola wisata menunjukkan bahwa pengelolaan operasional dilaksanakan oleh unit wisata yang berada di bawah koordinasi BUMDes. Unit ini bertanggung jawab terhadap pengelolaan tiket, pelayanan pengunjung, pengelolaan parkir, hingga pemeliharaan sarana wisata. Pembagian fungsi tersebut memperlihatkan adanya proses pelembagaan yang semakin berkembang dibandingkan kondisi sebelumnya ketika kawasan wisata belum memiliki struktur pengelolaan yang jelas. Aktivitas yang sebelumnya berlangsung secara sporadis mulai ditempatkan dalam kerangka organisasi yang memiliki pembagian tugas dan tanggung jawab yang lebih terukur.

Perubahan tersebut terlihat nyata pada perkembangan fasilitas wisata. Berdasarkan hasil wawancara dengan pengelola unit wisata dan observasi lapangan yang dilakukan peneliti, kawasan yang sebelumnya hanya berupa lahan bekas wisata perahu kemudian mengalami pengembangan melalui pembangunan

kolam anak, wahana ATV, *motocross adventure*, *camping ground*, serta fasilitas pertemuan yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat maupun pengunjung. Perubahan ini menunjukkan bahwa pengelolaan wisata tidak berhenti pada aspek administratif berupa kerja sama pemanfaatan aset, tetapi menghasilkan transformasi ruang yang sebelumnya tidak produktif menjadi ruang ekonomi baru bagi masyarakat desa.

Dampak ekonomi dari pengembangan wisata mulai terlihat melalui keterlibatan masyarakat dalam berbagai aktivitas usaha. Pengelola BUMDes menjelaskan bahwa sedikitnya terdapat sekitar dua puluh pelaku UMKM yang memanfaatkan kawasan wisata sebagai ruang usaha, sementara tujuh orang warga desa bekerja sebagai tenaga operasional wisata. Sebagian besar pekerja tersebut sebelumnya belum memiliki pekerjaan tetap. Temuan ini menunjukkan bahwa manfaat pengembangan wisata tidak hanya dirasakan oleh lembaga desa melalui peningkatan aktivitas ekonomi, tetapi juga oleh masyarakat yang memperoleh akses terhadap peluang kerja dan usaha baru. Namun demikian, distribusi manfaat ekonomi tersebut tidak selalu berlangsung tanpa persoalan. Wawancara dengan pengurus BUMDes menunjukkan adanya kecemburuan sosial dari sebagian warga yang merasa belum memperoleh kesempatan yang sama untuk terlibat dalam aktivitas ekonomi wisata. Persoalan tersebut terutama berkaitan dengan akses terhadap lapak usaha maupun kesempatan kerja. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi lokal tidak hanya ditentukan oleh kemampuan menciptakan peluang ekonomi, tetapi juga oleh kemampuan mengelola distribusi manfaat secara adil di tengah masyarakat. Untuk mengurangi

potensi konflik, BUMDes menerapkan mekanisme seleksi dan daftar tunggu bagi masyarakat yang ingin terlibat sebagai pekerja maupun pelaku usaha di kawasan wisata.

Pengalaman tersebut memperlihatkan bahwa kerja sama pengelolaan Wisata Banyu Biru Park pada dasarnya merupakan arena yang mempertemukan berbagai kepentingan sekaligus. Pengelolaan wisata tidak hanya menyangkut persoalan ekonomi, tetapi juga berkaitan dengan relasi kelembagaan, distribusi akses terhadap sumber daya, serta negosiasi kepentingan di antara para aktor yang terlibat. Di dalam konteks ini, BUMDes berfungsi tidak hanya sebagai badan usaha desa, tetapi juga sebagai institusi yang menjembatani hubungan antara pemerintah daerah, pemerintah desa, dan masyarakat dalam proses pembangunan ekonomi lokal.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa fungsi penghubung tersebut tidak berhenti pada aspek kelembagaan formal, tetapi terlihat dalam praktik sehari-hari pengelolaan wisata. Berdasarkan wawancara dengan Muhammad Haikalus Shomadani, pengembangan Wisata Banyu Biru Park tidak hanya bertumpu pada pengelolaan operasional wisata, melainkan juga didukung melalui keterlibatan pemerintah desa dalam penyusunan business plan, analisis kelayakan usaha, penyusunan regulasi desa, hingga fasilitasi kerja sama dengan berbagai lembaga di tingkat kecamatan dan kabupaten. Menurutnya, dukungan tersebut diperlukan karena pengelolaan wisata desa tidak dapat dijalankan hanya dengan mengandalkan sumber daya BUMDes yang terbatas, tetapi membutuhkan

dukungan kelembagaan yang lebih luas agar pengembangan wisata dapat berjalan secara berkelanjutan.



Gambar 3.4. Rapat Koordinasi Bumdes Mandiri Sumberrejo

Keterangan tersebut menunjukkan bahwa relasi antara pemerintah desa dan BUMDes tidak bersifat terpisah secara tegas sebagaimana hubungan antara regulator dan pelaksana kebijakan dalam organisasi formal. Hubungan keduanya lebih menyerupai pola kemitraan kelembagaan yang saling bergantung. Pemerintah desa berperan menyediakan dukungan politik, regulasi, dan jejaring kerja sama, sementara BUMDes menjalankan fungsi operasional dalam pengelolaan usaha wisata. Kondisi ini memperlihatkan bahwa keberhasilan pengembangan wisata desa bukan hanya ditentukan oleh kapasitas organisasi BUMDes, tetapi juga dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah desa membangun lingkungan kelembagaan yang mendukung berkembangnya unit usaha desa.

Pengalaman selama proses pengembangan wisata juga menunjukkan bahwa kawasan Banyu Biru Park secara bertahap mengalami perluasan fungsi

sosial. Kawasan wisata tidak hanya digunakan sebagai tempat rekreasi masyarakat, tetapi mulai dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan pendidikan, organisasi masyarakat, dan komunitas lokal. Menurut Muhammad Haikalus Shomadani, lokasi wisata beberapa kali digunakan untuk kegiatan outing class sekolah, pertemuan organisasi desa, maupun kegiatan komunitas yang melibatkan masyarakat sekitar. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa wisata desa mulai berkembang sebagai ruang sosial yang mempertemukan berbagai kelompok masyarakat, bukan sekadar ruang ekonomi yang berorientasi pada aktivitas komersial.

Di dalam praktiknya, pengembangan wisata Banyu Biru Park dilakukan secara bertahap melalui pembangunan berbagai fasilitas dan unit usaha wisata yang dikelola oleh BUMDes. Berdasarkan dokumen kerja sama pemanfaatan lahan antara Pemerintah Kabupaten Pasuruan dan BUMDes Sumberrejo, kawasan wisata yang dikelola BUMDes diarahkan untuk pengembangan berbagai wahana wisata seperti *adventure park*, *camping ground*, *ATV adventure*, *food court*, serta fasilitas pendukung wisata lainnya. Pengembangan berbagai fasilitas tersebut menunjukkan bahwa pemerintah desa melalui BUMDes mulai membangun diversifikasi usaha wisata agar kawasan wisata tidak hanya bergantung pada wisata pemandian alam semata, tetapi berkembang menjadi kawasan wisata terpadu berbasis keluarga dan aktivitas rekreasi masyarakat.

Perkembangan tersebut memperlihatkan bahwa pengelolaan wisata desa telah menghasilkan fungsi yang lebih luas dibandingkan tujuan awal pembentukannya. Dalam perspektif pembangunan desa, kondisi ini menunjukkan

bahwa keberadaan BUMDes tidak hanya berkontribusi terhadap peningkatan aktivitas ekonomi, tetapi juga mendorong terbentuknya ruang interaksi sosial yang memperkuat keterhubungan masyarakat desa. Temuan ini sejalan dengan pandangan Putnam (1993) yang menjelaskan bahwa pembangunan lokal yang berkelanjutan tidak hanya ditentukan oleh modal ekonomi, tetapi juga oleh keberadaan modal sosial yang memungkinkan masyarakat membangun jaringan kerja sama, kepercayaan, dan partisipasi kolektif.

Dimensi ekonomi dari pengembangan wisata terlihat dari keterlibatan masyarakat dalam berbagai aktivitas usaha yang berkembang di kawasan wisata. Berdasarkan wawancara dengan Sri Rahayu selaku Bendahara BUMDes, keberadaan Wisata Banyu Biru Park mulai menciptakan peluang ekonomi baru bagi masyarakat desa. Aktivitas perdagangan makanan dan minuman, jasa parkir, penyewaan fasilitas wisata, hingga keterlibatan masyarakat sebagai tenaga kerja lokal menjadi bentuk nyata partisipasi ekonomi masyarakat dalam pengembangan wisata desa. Menurutny, keberadaan wisata memberikan ruang yang sebelumnya tidak tersedia bagi masyarakat untuk memperoleh tambahan pendapatan melalui berbagai aktivitas ekonomi yang berkaitan dengan sektor pariwisata.

Pandangan tersebut menunjukkan bahwa manfaat ekonomi wisata tidak hanya terkonsentrasi pada kelembagaan BUMDes sebagai pengelola usaha, tetapi juga mengalir kepada kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat di dalam rantai aktivitas wisata. Dengan demikian, keberhasilan wisata tidak hanya dapat diukur melalui besarnya pendapatan yang diperoleh BUMDes, tetapi juga melalui kemampuan wisata menciptakan efek pengganda ekonomi bagi masyarakat sekitar.

Temuan ini mengonfirmasi argumentasi Suansri (2003) mengenai *community based tourism* yang menempatkan masyarakat lokal sebagai aktor utama sekaligus penerima manfaat utama dari pengembangan wisata desa. Meski demikian, proses tersebut tidak berlangsung tanpa tantangan. Data lapangan menunjukkan bahwa meningkatnya aktivitas ekonomi di kawasan wisata juga memunculkan kompetisi baru dalam memperoleh akses terhadap peluang usaha dan kesempatan kerja. Beberapa informan mengakui munculnya kecemburuan sosial di antara warga yang belum memperoleh kesempatan terlibat secara langsung dalam aktivitas wisata. Situasi tersebut menunjukkan bahwa pengembangan wisata tidak hanya menghasilkan manfaat ekonomi, tetapi juga menciptakan arena baru yang mempertemukan berbagai kepentingan masyarakat terhadap sumber daya ekonomi yang tersedia.

Di dalam perspektif implementasi kebijakan, dinamika tersebut memperlihatkan bahwa keberhasilan suatu program pembangunan tidak hanya bergantung pada pencapaian target ekonomi, tetapi juga ditentukan oleh kemampuan institusi pelaksana mengelola distribusi manfaat di tengah masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan BUMDes dalam pengelolaan Wisata Banyu Biru Park tidak hanya berfungsi sebagai pengelola usaha desa, tetapi juga sebagai institusi yang menjalankan fungsi mediasi sosial untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi, kepentingan kelembagaan, dan aspirasi masyarakat desa. Gambaran tersebut memperlihatkan bahwa pengembangan Wisata Banyu Biru Park pada akhirnya bukan sekadar cerita mengenai pembangunan destinasi wisata desa. Yang berlangsung sesungguhnya

adalah proses pembentukan tata kelola ekonomi lokal yang melibatkan pemerintah desa, BUMDes, masyarakat, pelaku UMKM, serta berbagai aktor eksternal dalam satu jaringan kerja sama pembangunan. Oleh karena itu, keberhasilan pengembangan wisata lebih tepat dipahami sebagai hasil dari kemampuan membangun kapasitas kelembagaan, memperluas jejaring kolaborasi, dan menghubungkan berbagai kepentingan ke dalam agenda pembangunan desa yang relatif diterima oleh para aktor yang terlibat.

3.4 Analisis *Content of Policy* Perspektif Merilee S. Grindle

Pembahasan pada subbab sebelumnya menunjukkan bahwa pengembangan Wisata Banyu Biru Park melalui BUMDes Sumberrejo Mandiri merupakan bagian dari upaya pemerintah desa dalam mengoptimalkan potensi lokal melalui penguatan kelembagaan ekonomi desa. Berbagai langkah implementasi telah dilakukan, mulai dari pembentukan BUMDes, kerja sama pemanfaatan aset wisata, pengembangan fasilitas wisata, hingga pelibatan masyarakat dalam aktivitas ekonomi yang berkembang di kawasan wisata. Proses tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan pelaksanaan program secara administratif, tetapi juga menyangkut bagaimana tujuan kebijakan diterjemahkan ke dalam praktik pembangunan di tingkat desa.

Untuk memahami proses implementasi tersebut secara lebih komprehensif, penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Grindle (1980). Menurut Grindle, keberhasilan implementasi kebijakan

dipengaruhi oleh dua dimensi utama, yaitu *content of policy* dan *context of implementation*. Dimensi *content of policy* menekankan pada substansi kebijakan yang meliputi kepentingan yang dipengaruhi, manfaat yang dihasilkan, tingkat perubahan yang diharapkan, lokasi pengambilan keputusan, pelaksana kebijakan, serta sumber daya yang digunakan. Sementara itu, dimensi *context of implementation* berkaitan dengan lingkungan implementasi yang mencakup karakteristik institusi, kepentingan aktor, strategi pelaksanaan, dan respons kelompok sasaran terhadap kebijakan yang dijalankan. Penggunaan model Grindle dalam penelitian ini menjadi relevan karena pengembangan wisata desa melalui BUMDes tidak hanya melibatkan aspek kelembagaan dan ekonomi, tetapi juga menyangkut proses penerjemahan kebijakan ke dalam tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor pada tingkat lokal. Oleh karena itu, analisis implementasi kebijakan pada bagian ini diarahkan untuk mengidentifikasi bagaimana karakteristik kebijakan dan konteks implementasi memengaruhi pelaksanaan pengembangan Wisata Banyu Biru Park di Desa Sumberrejo.

3.4.1 Interest Affected (Kepentingan yang Dipengaruhi)

Kebijakan pengembangan Wisata Banyu Biru Park melalui BUMDes Sumberrejo Mandiri tidak lahir dalam ruang yang kosong, melainkan merupakan hasil pertemuan berbagai kepentingan yang berkembang di tingkat desa maupun pemerintah daerah. Perspektif Merilee S. Grindle (1980) menempatkan *interest affected* sebagai salah satu unsur penting dalam *content of policy*, karena keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh sejauh mana

kebijakan tersebut mampu mengakomodasi kepentingan para aktor yang terlibat maupun kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Oleh karena itu, untuk memahami implementasi kebijakan pengembangan wisata di Desa Sumberrejo, perlu terlebih dahulu dipahami konfigurasi kepentingan yang melatarbelakangi lahirnya kebijakan tersebut.

Secara normatif, arah kebijakan tersebut telah ditegaskan dalam Peraturan Desa Sumberrejo Nomor 09 Tahun 2022 tentang Pengembangan Desa Wisata. Regulasi tersebut menempatkan peningkatan kesejahteraan masyarakat, perluasan kesempatan kerja, penguatan partisipasi masyarakat, dan pengembangan ekonomi lokal sebagai tujuan utama pengembangan desa wisata. Dengan demikian, sejak awal kebijakan tidak hanya dirancang untuk mengembangkan destinasi wisata, tetapi juga diarahkan sebagai instrumen pembangunan ekonomi desa yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat lokal.

Orientasi tersebut memiliki keterkaitan yang erat dengan kondisi empiris Desa Sumberrejo sebelum pengembangan wisata dilakukan. Berdasarkan hasil wawancara dengan pemerintah desa dan pengurus BUMDes, gagasan pengelolaan wisata mulai muncul ketika pemerintah desa melihat potensi kawasan Banyu Biru yang belum dimanfaatkan secara optimal. Kawasan tersebut merupakan aset Pemerintah Kabupaten Pasuruan yang dalam waktu cukup lama tidak mengalami perkembangan berarti. Di sisi lain, pemerintah desa menghadapi kebutuhan untuk memperluas sumber-sumber ekonomi desa, meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes), sekaligus membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat setempat (Wawancara dengan Pemerintah Desa Sumberrejo, 5 Mei 2026).

Dari sudut pandang pemerintah desa, wisata dipandang sebagai peluang untuk mentransformasikan aset yang kurang produktif menjadi sumber pertumbuhan ekonomi lokal. Kepentingan tersebut terlihat cukup jelas dalam berbagai proses yang mengawali pembentukan BUMDes dan kerja sama pengelolaan wisata. Musyawarah desa yang melibatkan BPD, LPM, Karang Taruna, RT/RW, tokoh masyarakat, dan tokoh agama menunjukkan bahwa pengembangan wisata sejak awal ditempatkan sebagai agenda pembangunan bersama yang diharapkan mampu memberikan manfaat bagi masyarakat desa secara lebih luas (Wawancara, 15 Februari 2026).

Namun kepentingan yang bekerja dalam implementasi kebijakan ini tidak hanya berasal dari pemerintah desa. Pemerintah Kabupaten Pasuruan juga memiliki kepentingan tersendiri sebagai pemilik aset kawasan wisata. Dukungan yang diberikan terhadap kerja sama pengelolaan wisata tidak dapat dilepaskan dari agenda yang lebih luas mengenai pengembangan pariwisata daerah, peningkatan aktivitas ekonomi lokal, dan penguatan kemandirian desa yang pada periode tersebut juga menjadi bagian dari arah kebijakan nasional mengenai pengembangan BUMDes sebagai penguatan kapasitas kelembagaan desa. Sebelum wisata dikelola melalui BUMDes, pengelolaan potensi wisata cenderung bersifat terbatas dan tidak terorganisasi secara kelembagaan. Setelah BUMDes memperoleh mandat sebagai pengelola, muncul kebutuhan untuk membangun struktur organisasi, menyusun mekanisme pengelolaan, mengembangkan unit usaha, serta membangun hubungan kerja sama dengan berbagai pihak. Pengangkatan M. Dani sebagai Direktur BUMDes melalui Keputusan Kepala

Desa Nomor 141/4/424.323.2.08/2025, yang didukung oleh struktur pengawasan yang melibatkan Harsono, Abdul Karim, M.Pd.I., dan Abdul Muin, menunjukkan bahwa pengembangan wisata tidak hanya menghasilkan manfaat ekonomi, tetapi juga mendorong pembentukan tata kelola kelembagaan yang lebih formal. Substansinya kerja sama yang terbentuk antara Pemerintah Desa Sumberrejo dan Pemerintah Kabupaten Pasuruan sesungguhnya mempertemukan dua kepentingan yang saling bertemu, yakni kepentingan pembangunan daerah dan kepentingan pembangunan desa.

Keberadaan struktur tersebut penting untuk dicatat karena manfaat kebijakan sering kali tidak berhenti pada hasil yang terlihat secara langsung. Di dalam perspektif kelembagaan, terbentuknya organisasi yang memiliki fungsi ekonomi, mekanisme pengawasan, pembagian kewenangan, serta prosedur operasional merupakan bagian dari manfaat kebijakan yang bersifat jangka panjang. North (1990) menyebut bahwa pembangunan ekonomi tidak hanya membutuhkan sumber daya material, tetapi juga membutuhkan institusi yang mampu mengurangi ketidakpastian dan mengatur interaksi antaraktor. Dari sudut pandang ini, penguatan kapasitas organisasi BUMDes dapat dipahami sebagai manfaat yang sama pentingnya dengan peningkatan pendapatan ekonomi.

Dimensi lain yang juga muncul dari hasil penelitian berkaitan dengan manfaat sosial. Pengembangan wisata secara perlahan menciptakan ruang interaksi baru yang mempertemukan berbagai kelompok masyarakat. Kegiatan lomba mewarnai tingkat kabupaten, aktivitas komunitas, pertemuan organisasi, hingga berbagai kegiatan sosial yang diselenggarakan di kawasan wisata

menunjukkan bahwa fungsi kawasan tidak lagi terbatas sebagai tempat rekreasi. Kawasan wisata mulai berperan sebagai ruang sosial yang menghubungkan masyarakat desa dengan jaringan sosial yang lebih luas (Wawancara dengan Muhammad Haikalus Shomadani dan pengurus BUMDes, 20 Februari 2026).

Pada titik ini terlihat bahwa manfaat kebijakan yang muncul tidak selalu berjalan dalam garis yang lurus sebagaimana dirumuskan dalam regulasi. Sebagian manfaat memang berhasil diwujudkan sesuai dengan tujuan awal kebijakan, seperti pembukaan lapangan kerja dan pengembangan usaha masyarakat. Namun sebagian lainnya berkembang melalui proses yang tidak sepenuhnya direncanakan sebelumnya. Aktivitas wisata yang awalnya diproyeksikan sebagai instrumen peningkatan ekonomi desa ternyata juga menghasilkan penguatan jejaring sosial, peningkatan kapasitas organisasi lokal, dan tumbuhnya berbagai bentuk kolaborasi antaraktor.

Dengan kata lain, manfaat kebijakan tidak hanya lahir dari apa yang dirancang oleh pembuat kebijakan, tetapi juga dari bagaimana kebijakan tersebut berinteraksi dengan dinamika sosial yang berkembang di masyarakat. Karena itu, apabila dibaca melalui perspektif Grindle, manfaat kebijakan pengembangan Wisata Banyu Biru Park tidak dapat dipahami secara sempit sebagai peningkatan pendapatan atau keuntungan usaha. Manfaat yang muncul justru memperlihatkan hubungan yang lebih kompleks antara pembangunan ekonomi, penguatan kelembagaan, pemberdayaan masyarakat, dan perluasan partisipasi sosial. Kompleksitas tersebut menjelaskan mengapa kebijakan ini memperoleh dukungan yang relatif kuat dari berbagai aktor lokal. Mereka tidak hanya melihat wisata

sebagai sumber pendapatan, tetapi juga sebagai sarana untuk membangun masa depan ekonomi dan sosial desa secara lebih luas.

Kepentingan lain yang tidak kalah penting berasal dari masyarakat desa itu sendiri. Hasil wawancara menunjukkan bahwa keberadaan wisata mulai membuka ruang ekonomi baru bagi berbagai kelompok masyarakat, terutama pemuda desa, pelaku UMKM, dan masyarakat yang terlibat dalam operasional wisata. Sebelum pengembangan wisata dilakukan, sebagian pemuda bekerja di luar daerah atau belum memiliki pekerjaan tetap. Kehadiran wisata menciptakan alternatif kesempatan kerja yang memungkinkan masyarakat memperoleh penghasilan tanpa harus meninggalkan desa. Di sisi lain, pelaku UMKM memperoleh ruang usaha baru melalui aktivitas perdagangan yang berkembang di kawasan wisata (Wawancara dengan pengurus BUMDes, pelaku UMKM, dan masyarakat, 15 Februari 2026).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan wisata pada dasarnya mempertemukan berbagai kepentingan yang berbeda tetapi saling beririsan. Pemerintah desa berkepentingan meningkatkan kapasitas ekonomi desa, pemerintah kabupaten berkepentingan mengoptimalkan aset daerah dan mendorong pengembangan pariwisata, sementara masyarakat berkepentingan memperoleh manfaat ekonomi dari aktivitas wisata. Persinggungan kepentingan tersebut menjadi salah satu faktor yang menjelaskan mengapa kebijakan ini memperoleh dukungan yang relatif luas pada tahap awal implementasinya. Pembacaan semacam ini memperlihatkan bahwa *interest affected* dalam kasus Desa Sumberrejo tidak semata-mata berupa kelompok yang

menerima dampak kebijakan, tetapi juga mencerminkan jaringan kepentingan yang mendorong kebijakan tersebut dapat dijalankan.

Perspektif Grindle membantu menjelaskan bahwa implementasi kebijakan menjadi lebih mungkin berhasil ketika terdapat kesesuaian antara tujuan kebijakan dan kepentingan para aktor yang terlibat dalam pelaksanaannya. Pengalaman pengembangan Wisata Banyu Biru Park menunjukkan bahwa dukungan terhadap kebijakan tidak muncul secara spontan, melainkan terbentuk karena berbagai aktor melihat adanya manfaat yang dapat diperoleh dari keberadaan program tersebut. Di dalam pengertian ini, keberhasilan awal implementasi kebijakan tidak hanya ditopang oleh regulasi formal, tetapi juga oleh konvergensi kepentingan yang memungkinkan kebijakan memperoleh legitimasi sosial dan politik di tingkat lokal. Artinya bahwa implementasi kebijakan pengembangan wisata Banyu Biru Park melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan yang berbeda, tetapi relatif saling mendukung satu sama lain. Pemerintah Kabupaten Pasuruan sebagai pemilik aset kawasan wisata memiliki kepentingan untuk mengoptimalkan pemanfaatan aset daerah yang sebelumnya kurang produktif.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pengurus BUMDes, kawasan wisata yang saat ini dikelola sebagai Banyu Biru Park sebelumnya merupakan lahan wisata milik pemerintah daerah yang mengalami stagnasi pengelolaan selama bertahun-tahun. Kondisi tersebut mendorong pemerintah daerah untuk membuka ruang kerja sama pemanfaatan kawasan wisata melalui BUMDes sebagai bagian dari upaya meningkatkan produktivitas aset daerah sekaligus mendukung agenda pemberdayaan ekonomi desa. Maka kepentingan pemerintah daerah dalam

implementasi kebijakan ini tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi, tetapi juga menyangkut keberhasilan program pembangunan desa yang menjadi bagian dari kebijakan pemerintah secara lebih luas.

Implementasi kebijakan ini juga secara langsung memengaruhi kepentingan masyarakat desa. Berdasarkan wawancara dengan Sri Rahayu selaku Bendahara BUMDes, keberadaan Wisata Banyu Biru Park mulai menciptakan peluang ekonomi baru melalui aktivitas perdagangan, jasa parkir, penyewaan fasilitas wisata, serta keterlibatan masyarakat sebagai tenaga kerja lokal. Pengelolaan wisata membuka akses ekonomi yang sebelumnya tidak tersedia bagi sebagian masyarakat desa. Keterlibatan sekitar dua puluh pelaku UMKM dan sejumlah tenaga kerja lokal menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya menjadi objek pembangunan, tetapi mulai terlibat sebagai bagian dari aktivitas ekonomi yang berkembang di kawasan wisata. Sedangkan berbagai kepentingan yang muncul dalam implementasi kebijakan ini cenderung bergerak ke arah yang relatif sama. Pemerintah daerah memperoleh manfaat berupa optimalisasi aset wisata, pemerintah desa memperoleh instrumen pengembangan ekonomi desa, BUMDes memperoleh ruang pengembangan usaha, sedangkan masyarakat memperoleh peluang ekonomi baru. Kesamaan orientasi tersebut menyebabkan implementasi kebijakan relatif memperoleh dukungan dari berbagai pihak yang terlibat. Temuan ini sejalan dengan argumentasi Grindle (1980) yang menjelaskan bahwa karakteristik kepentingan yang terdampak oleh kebijakan akan memengaruhi tingkat dukungan terhadap proses implementasi.

Meski demikian, temuan penelitian juga menunjukkan bahwa distribusi manfaat belum sepenuhnya dirasakan secara merata oleh seluruh masyarakat. Beberapa warga masih memiliki harapan untuk memperoleh akses yang lebih besar terhadap peluang ekonomi yang berkembang di kawasan wisata. Kondisi ini terlihat dari munculnya kecemburuan sosial terkait kesempatan kerja maupun pemanfaatan ruang usaha di sekitar lokasi wisata. Meskipun belum berkembang menjadi konflik yang terbuka, situasi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tetap memerlukan pengelolaan kepentingan secara berkelanjutan agar manfaat yang dihasilkan dapat diterima secara lebih luas oleh masyarakat. Berdasarkan analisis *interest affected* menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan Wisata Banyu Biru Park didukung oleh konfigurasi kepentingan yang relatif konvergen di antara para aktor yang terlibat. Kesamaan orientasi terhadap manfaat ekonomi dan pembangunan desa menjadi faktor yang memperkuat dukungan terhadap pelaksanaan kebijakan, meskipun tantangan terkait distribusi manfaat masih memerlukan perhatian dalam proses implementasi selanjutnya.

3.4.2 Type of Benefits (Jenis Manfaat yang Dihasilkan)

Keberadaan Wisata Banyu Biru Park pada awalnya diarahkan sebagai instrumen penguatan ekonomi desa melalui pengelolaan aset wisata yang sebelumnya belum memberikan kontribusi signifikan bagi masyarakat. Namun dalam perkembangannya, manfaat yang dihasilkan tidak hanya terbatas pada aspek ekonomi sebagaimana yang direncanakan pada tahap awal kebijakan.

Pengalaman lapangan menunjukkan bahwa pengembangan wisata secara perlahan juga membentuk ruang sosial baru yang mempertemukan berbagai kelompok masyarakat dalam aktivitas ekonomi maupun kegiatan kolektif lainnya. Salah satu alasan mengapa pengembangan Wisata Banyu Biru Park memperoleh dukungan yang relatif luas dari berbagai aktor lokal adalah karena manfaat yang dijanjikan oleh kebijakan tersebut tidak hanya ditujukan kepada satu kelompok tertentu. Kebijakan ini sejak awal dirancang untuk menghasilkan manfaat yang bersifat multidimensional, mencakup aspek ekonomi, sosial, kelembagaan, bahkan pembangunan desa secara lebih luas.

Orientasi tersebut sebenarnya telah tercermin dalam Peraturan Desa Sumberrejo Nomor 08 Tahun 2021 tentang BUMDes yang menegaskan bahwa pendirian BUMDes diarahkan untuk mengelola usaha, memanfaatkan aset desa, mengembangkan investasi dan produktivitas ekonomi, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Dengan demikian, sejak awal BUMDes tidak dibayangkan hanya sebagai unit usaha yang mengejar keuntungan ekonomi, melainkan sebagai instrumen pembangunan desa yang memiliki fungsi sosial dan ekonomi secara bersamaan. Karakter semacam ini penting karena dalam perspektif Grindle (1980), semakin luas manfaat yang dapat dirasakan oleh kelompok sasaran, semakin besar peluang suatu kebijakan memperoleh dukungan dalam proses implementasinya.

Implikasi yang paling mudah diamati terlihat pada tumbuhnya aktivitas ekonomi masyarakat di sekitar kawasan wisata. Sri Rahayu selaku Bendahara BUMDes menjelaskan bahwa sejak wisata mulai berkembang, masyarakat

memperoleh kesempatan untuk terlibat dalam berbagai aktivitas usaha seperti perdagangan makanan dan minuman, penyediaan jasa parkir, penyewaan fasilitas wisata, hingga keterlibatan sebagai tenaga kerja dalam operasional wisata. Aktivitas tersebut sebelumnya tidak berkembang secara signifikan ketika kawasan wisata masih berada dalam kondisi yang kurang terkelola. Akan tetapi, apabila dicermati lebih jauh, manfaat ekonomi yang muncul tidak sepenuhnya berbentuk peningkatan pendapatan organisasi semata. Hasil wawancara menunjukkan bahwa pengembangan wisata telah menciptakan ruang ekonomi baru yang sebelumnya tidak tersedia di Desa Sumberrejo. Keberadaan sekitar 20 pelaku UMKM yang beraktivitas di kawasan wisata, keterlibatan tujuh tenaga kerja dalam operasional wisata, serta munculnya berbagai usaha pendukung menunjukkan bahwa wisata mulai membentuk rantai aktivitas ekonomi yang melibatkan masyarakat secara langsung (Wawancara dengan Sri Rahayu dan pengurus BUMDes, 11 Maret 2026).

Bagi sebagian masyarakat, manfaat tersebut mungkin terlihat sederhana. Namun dalam konteks desa yang sebelumnya tidak memiliki banyak aktivitas ekonomi berbasis wisata, perubahan tersebut memiliki arti yang cukup penting. Beberapa informan menjelaskan bahwa sebelum kawasan wisata dikelola melalui BUMDes, sebagian pemuda desa bekerja di luar daerah atau belum memiliki pekerjaan tetap. Pengembangan wisata memang belum sepenuhnya mengubah struktur ekonomi desa, tetapi telah menciptakan alternatif kesempatan kerja yang memungkinkan sebagian warga memperoleh penghasilan di lingkungan tempat tinggalnya sendiri (Wawancara dengan tokoh masyarakat dan pengelola wisata,

11 Maret 2026).

Persoalan ini menarik karena memperlihatkan bahwa manfaat kebijakan tidak selalu dapat diukur hanya melalui besaran keuntungan yang diperoleh organisasi. Dalam banyak kasus pembangunan desa, manfaat yang lebih penting justru terletak pada kemampuan menciptakan akses ekonomi yang sebelumnya tidak tersedia. Chambers (1997) menjelaskan bahwa pembangunan yang berorientasi pada masyarakat tidak semata-mata diukur melalui pertumbuhan ekonomi, tetapi juga melalui kemampuan memperluas akses masyarakat terhadap sumber daya dan kesempatan ekonomi. Perspektif tersebut membantu menjelaskan mengapa keberadaan lapangan kerja baru dan ruang usaha bagi UMKM menjadi salah satu manfaat yang paling sering disebut oleh para informan selama penelitian. Kehadiran wisata kemudian membuka ruang ekonomi baru yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat desa untuk menambah sumber penghasilan keluarga.

Perubahan tersebut tidak hanya terlihat dari bertambahnya jenis aktivitas ekonomi, tetapi juga dari semakin banyaknya masyarakat yang mulai terhubung dengan sektor wisata. Data lapangan menunjukkan adanya sekitar dua puluh pelaku UMKM dan sejumlah tenaga kerja lokal yang terlibat dalam aktivitas wisata. Bagi sebagian warga, keterlibatan tersebut menjadi pengalaman pertama dalam mengakses peluang ekonomi yang muncul dari sektor pariwisata. Situasi ini menunjukkan bahwa manfaat kebijakan tidak hanya hadir dalam bentuk peningkatan pendapatan, tetapi juga berupa perluasan akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi yang sebelumnya sulit dijangkau. Manfaat yang muncul

tidak sepenuhnya berhenti pada dimensi ekonomi. Seiring berkembangnya aktivitas wisata, kawasan Banyu Biru Park mulai berfungsi sebagai ruang sosial yang digunakan untuk berbagai kegiatan masyarakat. Muhammad Haikalus Shomadani menjelaskan bahwa kawasan wisata beberapa kali dimanfaatkan sebagai lokasi kegiatan sekolah, pertemuan organisasi desa, maupun kegiatan komunitas masyarakat. Kehadiran aktivitas tersebut menunjukkan bahwa wisata secara perlahan berkembang melampaui fungsi rekreasinya dan mulai menjadi bagian dari ruang sosial masyarakat desa.

Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa manfaat kebijakan sesungguhnya bekerja pada dua level sekaligus. Pada level pertama, wisata menghasilkan manfaat yang bersifat langsung dan terukur melalui aktivitas ekonomi yang berkembang di kawasan wisata. Pada level kedua, wisata menghasilkan manfaat yang lebih tidak kasat mata berupa meningkatnya interaksi sosial, tumbuhnya partisipasi masyarakat, serta terbukanya ruang-ruang kolektif yang sebelumnya tidak tersedia. Dalam konteks pembangunan desa, dimensi kedua ini sering kali luput dari perhatian karena manfaat ekonomi lebih mudah diidentifikasi dibandingkan perubahan sosial yang berlangsung secara bertahap. Temuan tersebut memiliki keterkaitan dengan konsep *community based tourism* yang dikembangkan Suansri (2003). Pengembangan wisata berbasis masyarakat tidak hanya bertujuan menciptakan keuntungan ekonomi dari sektor pariwisata, tetapi juga memastikan bahwa masyarakat lokal menjadi bagian dari proses pengelolaan dan memperoleh manfaat dari perkembangan wisata tersebut. Dalam kasus Desa Sumberrejo, keterlibatan masyarakat sebagai pelaku usaha, tenaga

kerja, maupun pengguna ruang sosial wisata menunjukkan bahwa masyarakat tidak ditempatkan sebagai pihak luar dari pembangunan wisata, melainkan menjadi bagian dari proses yang berlangsung.

Manfaat lain yang juga muncul adalah meningkatnya kapasitas kelembagaan BUMDes dan pemerintah desa dalam mengelola aktivitas ekonomi berbasis wisata. Pengembangan wisata mendorong terbentuknya berbagai kerja sama dengan perguruan tinggi, instansi pemerintah, dan berbagai pihak eksternal yang memberikan pelatihan maupun pendampingan kepada pengelola. Situasi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya menghasilkan manfaat bagi masyarakat, tetapi juga memperkuat kapasitas organisasi yang menjadi pelaksana kebijakan itu sendiri. Dengan demikian, manfaat yang dihasilkan dari pengembangan Wisata Banyu Biru Park tidak dapat direduksi hanya pada peningkatan pendapatan ekonomi masyarakat ataupun BUMDes. Kebijakan ini juga menciptakan ruang partisipasi baru, memperluas jejaring sosial masyarakat, serta memperkuat kapasitas kelembagaan yang mendukung keberlanjutan pengelolaan wisata desa. Karakter manfaat yang relatif luas tersebut menjelaskan mengapa implementasi kebijakan memperoleh dukungan yang cukup kuat dari berbagai kelompok yang terlibat dalam pengembangan wisata desa.

3.4.3 Extent of Change Envisioned (Derajat Perubahan yang Diinginkan)

Di dalam perspektif Grindle (1980), setiap kebijakan pada dasarnya lahir karena adanya keinginan untuk mengubah suatu kondisi yang dianggap belum ideal. Oleh karena itu, salah satu unsur penting dalam *content of policy* adalah

sejauh mana perubahan yang hendak dicapai melalui kebijakan tersebut. Semakin besar perubahan yang diinginkan, semakin kompleks pula proses implementasi yang harus dijalankan. Pertanyaan yang menjadi penting bukan hanya apa tujuan kebijakan, melainkan kondisi seperti apa yang ingin diubah dan bagaimana perubahan tersebut dibayangkan oleh para aktor yang terlibat dalam perumusannya. Maka apabila merujuk pada Peraturan Desa Sumberrejo Nomor 09 Tahun 2022 tentang Pengembangan Desa Wisata, arah perubahan yang diinginkan sesungguhnya cukup ambisius. Regulasi tersebut tidak hanya berbicara mengenai pengelolaan objek wisata, tetapi juga memuat tujuan yang lebih luas seperti peningkatan kesejahteraan masyarakat, penciptaan lapangan kerja, penguatan partisipasi masyarakat, serta pengembangan potensi desa secara berkelanjutan. Pengembangan wisata ditempatkan bukan sebagai tujuan akhir, melainkan sebagai instrumen untuk mendorong transformasi pembangunan desa.

Jika dibaca dari sudut pandang tersebut, perubahan yang dibayangkan oleh kebijakan ini sebenarnya tidak bersifat sektoral. Yang ingin diubah bukan hanya pengelolaan kawasan wisata, melainkan posisi desa itu sendiri dalam proses pembangunan ekonomi lokal. Sebelum pengembangan wisata dilakukan, kawasan Banyu Biru lebih banyak dipahami sebagai aset pemerintah daerah yang belum memberikan kontribusi signifikan bagi masyarakat sekitar. Hasil wawancara menunjukkan bahwa kondisi tersebut menjadi salah satu alasan mengapa pemerintah desa mulai mencari kemungkinan untuk terlibat dalam pengelolaannya. Pemerintahan Desa sendiri menjelaskan bahwa gagasan tersebut muncul ketika pemerintah desa melihat adanya potensi yang belum dimanfaatkan secara optimal,

sementara desa pada saat yang sama membutuhkan sumber-sumber ekonomi baru untuk meningkatkan kemandirian desa dan membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat (Wawancara, 10 April 2026).

Pandangan tersebut menarik karena memperlihatkan bahwa perubahan yang dibayangkan sejak awal bukan sekadar peningkatan pendapatan dari sektor wisata. Yang lebih mendasar adalah upaya mengubah hubungan desa terhadap sumber daya yang berada di wilayahnya sendiri. Selama bertahun-tahun masyarakat hidup berdampingan dengan kawasan wisata yang secara administratif berada di wilayah desa, tetapi manfaat ekonominya belum dirasakan secara optimal oleh masyarakat setempat. Melalui pembentukan BUMDes dan kerja sama pemanfaatan aset daerah, pemerintah desa berupaya menggeser posisi masyarakat dari sekadar penonton menjadi pelaku dalam aktivitas ekonomi yang berkembang di kawasan tersebut.

Dari sudut pandang pembangunan desa, perubahan semacam ini memiliki arti yang cukup penting. Chambers (1997) menjelaskan bahwa pembangunan berbasis masyarakat tidak hanya berkaitan dengan peningkatan pendapatan, tetapi juga menyangkut kemampuan masyarakat memperoleh kontrol yang lebih besar terhadap sumber daya yang memengaruhi kehidupan mereka. Perspektif tersebut membantu menjelaskan mengapa pembentukan BUMDes menjadi bagian yang sangat penting dalam pengembangan wisata Banyu Biru Park. BUMDes tidak hanya dibentuk sebagai organisasi pengelola usaha, tetapi juga sebagai instrumen kelembagaan yang memungkinkan desa memiliki posisi yang lebih kuat dalam mengelola potensi ekonomi lokal.

Perubahan lain yang cukup menonjol berkaitan dengan transformasi cara pandang terhadap pembangunan desa itu sendiri. Sebelum pengembangan wisata dilakukan, pembangunan desa lebih banyak bertumpu pada pola pembangunan yang bergantung pada transfer anggaran pemerintah dan program-program pembangunan fisik. Pengembangan wisata melalui BUMDes memperkenalkan orientasi yang berbeda. Desa mulai melihat potensi lokal sebagai sumber pertumbuhan ekonomi yang dapat dikelola secara mandiri melalui kelembagaan desa. Di dalam wawancara, beberapa informan menyebut bahwa salah satu motivasi utama pembentukan BUMDes adalah menciptakan sumber pendapatan desa yang tidak sepenuhnya bergantung pada bantuan pemerintah di luar desa (Wawancara dengan pengurus BUMDes dan pemerintah desa, 10 April 2026).

Di titik ini terlihat bahwa kebijakan pengembangan wisata membawa dimensi perubahan yang lebih luas dibandingkan yang sering tampak dalam dokumen formal. Yang berubah bukan hanya fasilitas wisata atau jumlah pengunjung, melainkan juga cara desa membayangkan masa depannya sendiri. Desa tidak lagi hanya diposisikan sebagai penerima program pembangunan, tetapi mulai berupaya menjadi aktor yang mengelola dan mengembangkan sumber daya ekonomi yang dimilikinya. Namun demikian, perubahan yang dibayangkan tersebut tidak sepenuhnya berlangsung tanpa tantangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian tujuan yang dirumuskan dalam regulasi memang mulai terlihat, seperti terbukanya lapangan kerja, berkembangnya UMKM, dan meningkatnya aktivitas ekonomi di sekitar kawasan wisata. Akan tetapi, sebagian tujuan lainnya masih berada dalam proses yang terus berkembang. Keterbatasan

kapasitas organisasi, status aset yang masih berada di bawah kewenangan Pemerintah Kabupaten Pasuruan, serta keterbatasan sumber daya ekonomi menyebabkan transformasi yang diharapkan belum sepenuhnya mencapai bentuk ideal yang dibayangkan pada tahap perumusan kebijakan.

Fenomena ini sesungguhnya sejalan dengan argumentasi Grindle (1980) yang menyatakan bahwa semakin besar derajat perubahan yang ingin dicapai, semakin besar pula tantangan implementasi yang harus dihadapi. Pengembangan Wisata Banyu Biru Park tidak hanya berusaha membangun sebuah destinasi wisata, tetapi juga mencoba mengubah pola hubungan antara masyarakat, pemerintah desa, dan sumber daya ekonomi lokal. Karena itu, proses implementasinya tidak dapat dipahami sebagai sekadar pelaksanaan program, melainkan sebagai bagian dari proses transformasi sosial-ekonomi yang berlangsung secara bertahap dan terus dinegosiasikan oleh berbagai aktor yang terlibat di dalamnya.

Berdasarkan pengalaman Desa Sumberrejo memperlihatkan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya diukur dari jumlah pengunjung, besarnya pendapatan, atau banyaknya fasilitas yang berhasil dibangun. Ukuran yang tidak kalah penting adalah sejauh mana kebijakan tersebut mampu mengubah cara masyarakat dan pemerintah desa memandang potensi yang mereka miliki. Di dalam pengertian inilah pengembangan Wisata Banyu Biru Park menjadi lebih dari sekadar proyek wisata desa melainkan merupakan upaya untuk membangun kapasitas desa agar mampu menjadi subjek pembangunan yang mengelola sumber dayanya sendiri melalui kelembagaan lokal yang dibentuk secara kolektif.

Arah perubahan yang ingin dicapai melalui pengembangan Wisata Banyu Biru Park sesungguhnya tidak berhenti pada upaya memperbaiki pengelolaan kawasan wisata. Di balik berbagai program yang dijalankan, terdapat upaya yang lebih luas untuk mengubah cara pembangunan desa dijalankan melalui pemanfaatan potensi lokal sebagai basis aktivitas ekonomi masyarakat. Perubahan tersebut terlihat dari bagaimana pemerintah desa mulai memandang kawasan wisata bukan sekadar aset rekreasi, melainkan sebagai instrumen pembangunan yang dapat menghubungkan kepentingan ekonomi, sosial, dan kelembagaan dalam satu agenda pembangunan desa.

Pengalaman lapangan menunjukkan bahwa sebelum kawasan wisata dikelola melalui BUMDes, keberadaan Banyu Biru belum memiliki keterkaitan yang kuat dengan pembangunan ekonomi masyarakat desa. Kawasan wisata lebih banyak dipahami sebagai aset milik pemerintah daerah yang keberadaannya berada di luar jangkauan pengelolaan masyarakat desa. Akibatnya, manfaat ekonomi yang muncul dari keberadaan kawasan tersebut relatif terbatas dan tidak terhubung secara langsung dengan aktivitas ekonomi masyarakat setempat. Situasi inilah yang kemudian mendorong munculnya gagasan untuk mengintegrasikan pengelolaan wisata ke dalam strategi pembangunan desa melalui kelembagaan BUMDes.

Di dalam wawancara dengan pengurus BUMDes dan hasil observasi partisipatif yang dilakukan peneliti, muncul kesadaran bahwa pembangunan desa tidak dapat terus bergantung pada transfer anggaran pemerintah maupun pembangunan infrastruktur fisik semata. Desa membutuhkan sumber

pertumbuhan ekonomi yang mampu berkembang dari potensi yang dimiliki secara internal. Pengelolaan wisata kemudian diposisikan sebagai salah satu jalan untuk memperluas basis ekonomi desa melalui penguatan aktivitas usaha masyarakat dan pengembangan unit usaha desa. Apabila dicermati lebih jauh, perubahan yang diharapkan melalui kebijakan ini memiliki karakter yang bersifat struktural. Yang diubah bukan hanya kondisi fisik kawasan wisata, tetapi juga pola hubungan antara sumber daya lokal dengan masyarakat desa. Kawasan yang sebelumnya tidak memberikan kontribusi berarti terhadap kehidupan ekonomi masyarakat mulai diintegrasikan ke dalam berbagai aktivitas produktif. Masyarakat yang sebelumnya berada di luar sistem pengelolaan wisata mulai memperoleh ruang untuk terlibat sebagai pelaku usaha, tenaga kerja, maupun mitra dalam pengembangan wisata desa.

Transformasi tersebut terlihat dari berkembangnya berbagai fasilitas wisata yang sebelumnya tidak tersedia. Kawasan yang pernah mengalami stagnasi selama bertahun-tahun mulai mengalami perubahan melalui pembangunan kolam anak, wahana ATV, *motocross adventure*, *camping ground*, dan berbagai fasilitas pendukung lainnya. Namun perubahan tersebut sesungguhnya hanya merupakan ekspresi fisik dari perubahan yang lebih mendasar, yaitu upaya membangun ekosistem ekonomi baru yang bertumpu pada sektor wisata desa. Di dalam konteks ini, pembangunan fisik berfungsi sebagai sarana untuk mendorong terbentuknya aktivitas ekonomi yang lebih luas. Apa yang terjadi di Desa Sumberrejo memiliki keterkaitan dengan argumentasi Sutoro Eko (2015) mengenai perubahan paradigma pembangunan desa pasca lahirnya Undang-

Undang Desa. Menurutnya, desa tidak lagi ditempatkan semata sebagai objek pembangunan yang menerima program dari atas, tetapi mulai memperoleh ruang untuk mengelola sumber daya dan menentukan arah pembangunannya sendiri berdasarkan potensi yang dimiliki. Dari perspektif tersebut, pengembangan Wisata Banyu Biru Park menunjukkan bagaimana desa berupaya menerjemahkan kewenangan tersebut ke dalam strategi pembangunan yang lebih berorientasi pada penguatan ekonomi lokal.

Pada saat yang sama, perubahan yang ingin dicapai melalui kebijakan ini juga memperlihatkan pergeseran dari pendekatan pembangunan yang berpusat pada proyek menuju pendekatan yang berpusat pada pengelolaan aset. Selama ini pembangunan desa sering diidentikkan dengan pembangunan fisik yang bergantung pada ketersediaan anggaran pemerintah. Sebaliknya, pengembangan wisata melalui BUMDes menunjukkan upaya memanfaatkan aset yang telah tersedia untuk menghasilkan manfaat ekonomi yang lebih berkelanjutan. Dalam perspektif pembangunan lokal, pendekatan semacam ini memiliki arti penting karena menempatkan desa sebagai aktor yang aktif dalam menciptakan sumber pertumbuhan ekonomi baru.

Meski demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan yang diharapkan belum sepenuhnya tercapai secara optimal. Beberapa keterbatasan masih ditemukan, terutama berkaitan dengan kapasitas sumber daya manusia, penguatan kelembagaan BUMDes, dan keberlanjutan pengembangan wisata dalam jangka panjang. Fakta bahwa pengelolaan wisata masih bergantung pada perjanjian pemanfaatan lahan dengan pemerintah daerah menunjukkan bahwa

proses transformasi yang berlangsung masih berada dalam tahap konsolidasi. Artinya, perubahan yang diinginkan memang telah bergerak ke arah yang ditetapkan, tetapi proses pencapaiannya masih memerlukan penguatan pada berbagai aspek pendukung. Di dalam perspektif Grindle (1980), kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan Wisata Banyu Biru Park mengandung derajat perubahan yang relatif tinggi karena tidak hanya bertujuan memperbaiki pengelolaan suatu program, tetapi juga berupaya mengubah orientasi pembangunan desa, pola pemanfaatan aset lokal, serta keterlibatan masyarakat dalam aktivitas ekonomi desa. Semakin besar perubahan yang ingin dicapai, semakin kompleks pula proses implementasi yang harus dilalui. Oleh karena itu, perkembangan yang terjadi di Desa Sumberrejo dapat dipahami sebagai bagian dari proses transformasi pembangunan desa yang berlangsung secara bertahap melalui penguatan kelembagaan, pemanfaatan aset lokal, dan perluasan partisipasi masyarakat dalam pembangunan ekonomi desa.

3.4.4 Site of Decision Making (Lokasi Pengambilan Keputusan)

Perspektif Grindle (1980) menempatkan *site of decision making* sebagai salah satu unsur penting dalam isi kebijakan karena implementasi tidak pernah berlangsung dalam ruang yang netral. Setiap kebijakan selalu melibatkan aktor yang memiliki kewenangan berbeda dalam menentukan arah, prioritas, maupun strategi pelaksanaannya. Oleh karena itu, memahami di mana keputusan dibuat dan siapa yang memiliki pengaruh terhadap keputusan tersebut menjadi penting untuk menjelaskan bagaimana kebijakan diterjemahkan ke dalam praktik. Pada

kasus pengembangan Wisata Banyu Biru Park, pengambilan keputusan tidak terpusat pada satu aktor tunggal. Sebaliknya, terdapat jaringan kewenangan yang melibatkan pemerintah daerah, pemerintah desa, BUMDes, dan masyarakat desa dalam kapasitas yang berbeda-beda. Konfigurasi tersebut terbentuk karena objek wisata yang dikelola berada pada persimpangan antara aset pemerintah daerah dan agenda pembangunan ekonomi desa.

Posisi Pemerintah Kabupaten Pasuruan menjadi penting karena kawasan wisata yang dikelola BUMDes merupakan aset daerah yang secara hukum tetap berada di bawah kewenangan pemerintah kabupaten. Dokumen perjanjian kerja sama menunjukkan bahwa hak pengelolaan yang dimiliki BUMDes diperoleh melalui mekanisme sewa dan pemanfaatan aset daerah dengan jangka waktu tertentu. Dengan demikian, keputusan strategis mengenai akses terhadap kawasan wisata pada dasarnya tidak sepenuhnya berada dalam kendali pemerintah desa maupun BUMDes. Ruang pengelolaan yang dimiliki desa lahir melalui keputusan politik dan administratif yang terlebih dahulu diberikan oleh pemerintah daerah. Di dalam wawancara, beberapa informan menjelaskan bahwa proses tersebut tidak terlepas dari komunikasi yang dilakukan pemerintah desa dengan Bupati Pasuruan saat itu, Irsyad Yusuf, serta perangkat daerah yang menangani aset pemerintah daerah (Wawancara, 10 April 2026).

Informasi tersebut memperlihatkan bahwa pengambilan keputusan pada tahap awal implementasi berlangsung pada level yang lebih tinggi daripada organisasi pengelola wisata itu sendiri. Sebelum BUMDes dapat menjalankan fungsi pengelolaan, terlebih dahulu harus ada keputusan yang memberikan akses

terhadap sumber daya yang akan dikelola. Artinya, keputusan paling mendasar dalam implementasi kebijakan bukanlah pembangunan fasilitas wisata, melainkan keputusan yang memungkinkan desa memperoleh ruang untuk terlibat dalam pengelolaan kawasan tersebut. Setelah akses tersebut diperoleh, pusat pengambilan keputusan bergeser ke tingkat desa. Musyawarah desa yang dilaksanakan pada tahun 2022 dan melibatkan BPD, pemerintah desa, LPM, Karang Taruna, RT, RW, tokoh masyarakat, tokoh agama, serta unsur BUMDes menjadi forum penting dalam membangun legitimasi sosial terhadap arah kebijakan yang akan dijalankan. Kehadiran berbagai unsur tersebut menunjukkan bahwa pengembangan wisata tidak diposisikan sebagai proyek organisasi tertentu, tetapi sebagai agenda pembangunan desa yang memerlukan dukungan kolektif. Di dalam perspektif kebijakan publik, forum semacam ini berfungsi bukan hanya untuk memperoleh persetujuan formal, tetapi juga untuk membangun kesepakatan mengenai tujuan dan manfaat yang ingin dicapai melalui kebijakan.

Meski demikian, keberadaan forum musyawarah tidak berarti seluruh aktor memiliki pengaruh yang sama terhadap proses pengambilan keputusan. Struktur kelembagaan yang tercantum dalam Peraturan Desa Nomor 08 Tahun 2021 menunjukkan bahwa pemerintah desa tetap menempati posisi yang cukup sentral dalam desain kelembagaan BUMDes. Kepala Desa secara *ex officio* berkedudukan sebagai penasihat BUMDes, sementara direktur dan unsur pengelola menjalankan fungsi operasional organisasi. Pengaturan tersebut memperlihatkan bahwa hubungan antara pemerintah desa dan BUMDes sejak awal memang dirancang saling terhubung, bukan dipisahkan secara tegas

sebagaimana hubungan antara pemerintah dengan perusahaan swasta.

Kondisi tersebut juga terlihat dalam proses pembentukan kepengurusan BUMDes. Dokumen pengangkatan pengurus menunjukkan bahwa M. Dani ditetapkan sebagai Direktur BUMDes Sumberrejo Mandiri, didampingi oleh unsur pengawas yang terdiri atas Harsono, Abdul Karim, dan Abdul Muin. Struktur ini memperlihatkan bahwa pengambilan keputusan dalam pengelolaan wisata tidak hanya bergantung pada satu individu, tetapi melibatkan mekanisme organisasi yang menghubungkan fungsi pengelolaan, pengawasan, dan pembinaan kelembagaan.

Akan tetapi, apabila dicermati lebih jauh, pengambilan keputusan dalam praktik tidak selalu identik dengan struktur formal yang tertulis dalam dokumen organisasi. Hasil wawancara menunjukkan bahwa berbagai keputusan strategis, terutama yang berkaitan dengan pengembangan kawasan wisata, kerja sama kelembagaan, maupun arah investasi organisasi, sering kali lahir melalui proses konsultasi dan koordinasi yang melibatkan berbagai aktor sekaligus. Direktur BUMDes memiliki kewenangan menjalankan organisasi, tetapi keputusan-keputusan yang memiliki konsekuensi besar bagi organisasi umumnya dibahas bersama unsur pengawas dan pemerintah desa melalui mekanisme rapat maupun musyawarah kelembagaan (Wawancara dengan pengurus BUMDes, 5 Mei 2026).

Di dalam pengembangan Wisata Banyu Biru Park memperlihatkan bahwa proses pengambilan keputusan tidak berlangsung pada satu arena tunggal. Berbagai keputusan yang berkaitan dengan pemanfaatan kawasan wisata, pembentukan kelembagaan pengelola, hingga pengembangan fasilitas wisata

melibatkan aktor dan institusi yang berada pada level pemerintahan yang berbeda. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan wisata desa tidak dapat dipahami hanya sebagai produk keputusan pemerintah desa semata, melainkan sebagai hasil interaksi berbagai pusat pengambilan keputusan yang saling berkaitan.

Pada tingkat lokal, proses pengambilan keputusan diawali melalui musyawarah desa yang melibatkan pemerintah desa, BPD, pengurus BUMDes, LPM, Karang Taruna, RT/RW, tokoh masyarakat, dan tokoh agama. Berdasarkan hasil wawancara, forum tersebut menjadi ruang awal untuk membangun kesepahaman mengenai pentingnya pengembangan wisata sebagai bagian dari strategi pembangunan ekonomi desa. Kehadiran berbagai unsur masyarakat menunjukkan bahwa keputusan pengembangan wisata memperoleh legitimasi sosial melalui mekanisme partisipatif yang telah menjadi bagian dari tata kelola pemerintahan desa. Dalam konteks ini, musyawarah desa tidak hanya berfungsi sebagai prosedur formal, tetapi juga menjadi arena pembentukan dukungan politik terhadap arah pembangunan yang akan ditempuh desa.

Meskipun demikian, temuan lapangan menunjukkan bahwa proses pengambilan keputusan tidak berhenti pada musyawarah desa. Gagasan pengelolaan kawasan wisata pada awalnya muncul dari inisiatif pemerintah desa yang melihat potensi pemanfaatan aset milik pemerintah daerah yang selama bertahun-tahun belum berkembang secara optimal. Hasil observasi partisipatif peneliti menunjukkan bahwa pemerintah desa berperan aktif dalam mengonsolidasikan dukungan masyarakat sekaligus membangun komunikasi

dengan pemerintah daerah untuk memperoleh akses pengelolaan kawasan wisata. Dengan demikian, meskipun keputusan memperoleh legitimasi melalui musyawarah desa, proses inisiasi dan artikulasi gagasan pembangunan lebih dahulu bergerak melalui kepemimpinan pemerintah desa.

Realitas tersebut memperlihatkan bahwa pengambilan keputusan berlangsung dalam bentuk yang lebih cair dibandingkan yang sering digambarkan dalam struktur organisasi formal. Pierre dan Peters (2000) menjelaskan bahwa tata kelola modern semakin ditandai oleh proses pengambilan keputusan yang melibatkan banyak aktor (*multi-actor governance*), di mana kewenangan tidak sepenuhnya terkonsentrasi pada satu institusi. Perspektif ini cukup relevan untuk membaca pengalaman Desa Sumberrejo. Kebijakan pengembangan wisata tidak ditentukan hanya oleh pemerintah desa, tidak pula sepenuhnya berada di tangan pengurus BUMDes, melainkan lahir melalui interaksi antara berbagai aktor yang memiliki sumber daya dan pengaruh yang berbeda.

Di sisi lain, keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan juga tidak dapat dipahami secara sederhana sebagai partisipasi simbolik. Beberapa informan menjelaskan bahwa masyarakat, kelompok pemuda, dan pelaku UMKM secara berkala terlibat dalam forum-forum evaluasi maupun diskusi mengenai pengembangan wisata (Wawancara, 5 Mei 2026). Meskipun tidak memiliki kewenangan formal sebagaimana pemerintah desa atau pengurus BUMDes, keberadaan mereka tetap berpengaruh terhadap arah pengelolaan wisata karena keberlanjutan aktivitas wisata sangat bergantung pada dukungan sosial yang diberikan masyarakat setempat.

Pengalaman Desa Sumberrejo menunjukkan bahwa lokasi pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan tidak berada pada satu titik tertentu, melainkan tersebar dalam beberapa arena yang saling berhubungan. Pemerintah Kabupaten Pasuruan menentukan akses terhadap aset wisata, pemerintah desa membangun arah kebijakan dan legitimasi politik, BUMDes menjalankan fungsi operasional dan pengelolaan usaha, sementara masyarakat memberikan legitimasi sosial yang memungkinkan kebijakan dapat dijalankan secara berkelanjutan. Distribusi kewenangan semacam ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan pada tingkat lokal pada dasarnya merupakan hasil negosiasi yang terus berlangsung antara berbagai aktor, bukan sekadar pelaksanaan instruksi yang bergerak secara linier dari atas ke bawah sebagaimana sering diasumsikan dalam model implementasi yang bersifat administratif.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa mekanisme pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan tidak selalu berlangsung secara linear dari forum partisipatif menuju pelaksanaan program. Dalam banyak kasus pembangunan lokal, kepemimpinan menjadi faktor yang menentukan muncul atau tidaknya suatu agenda pembangunan. Temuan ini memiliki keterkaitan dengan pandangan Grindle (1980) yang menjelaskan bahwa pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan sering kali dipengaruhi oleh kapasitas aktor dalam menggerakkan sumber daya dan membangun dukungan terhadap tujuan kebijakan yang ingin dicapai. Sedangkan di luar arena desa, pengambilan keputusan juga berlangsung pada tingkat pemerintah kabupaten. Status kawasan wisata sebagai aset milik Pemerintah Kabupaten Pasuruan menyebabkan pemerintah daerah tetap

memiliki posisi strategis dalam menentukan arah pemanfaatan kawasan tersebut. Berdasarkan hasil wawancara dengan pengurus BUMDes, proses kerja sama pemanfaatan lahan diawali melalui komunikasi antara pemerintah desa dengan Bupati Pasuruan yang kemudian ditindaklanjuti oleh Dinas Aset untuk menetapkan skema kerja sama dan nilai sewa kawasan wisata. Proses tersebut menunjukkan bahwa keputusan terkait pengelolaan wisata tidak sepenuhnya berada dalam kewenangan desa, tetapi juga dipengaruhi oleh struktur kewenangan yang berada di tingkat kabupaten.

Di dalam perkembangannya, proses tersebut memperlihatkan bahwa pengambilan keputusan tidak hanya bekerja melalui mekanisme birokrasi formal. Informan menjelaskan bahwa komunikasi yang terbangun antara pemerintah desa dan pemerintah daerah menjadi faktor yang mempermudah proses kerja sama pemanfaatan kawasan wisata. Temuan ini mengindikasikan bahwa hubungan antaraktor turut berperan dalam membentuk proses pengambilan keputusan. Berdasarkan perspektif Bourdieu (1986), kondisi tersebut dapat dipahami sebagai bentuk pemanfaatan modal sosial yang memungkinkan aktor memperoleh akses terhadap sumber daya dan peluang yang tidak selalu tersedia melalui prosedur administratif semata.

Keberadaan berbagai arena pengambilan keputusan tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan Wisata Banyu Biru Park berlangsung melalui mekanisme yang bersifat multi-level. Musyawarah desa memberikan legitimasi sosial terhadap kebijakan, pemerintah desa berperan dalam mengartikulasikan dan menggerakkan agenda pembangunan, sementara

pemerintah kabupaten menyediakan legitimasi hukum dan akses terhadap sumber daya yang dibutuhkan. Oleh karena itu, proses pengambilan keputusan dalam pengembangan wisata tidak dapat dipahami sebagai proses yang terpusat pada satu institusi, melainkan sebagai hasil interaksi antara berbagai aktor yang memiliki kewenangan, kepentingan, dan sumber daya yang berbeda. Situasi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pada tingkat lokal pada dasarnya merupakan hasil dari pertemuan antara mekanisme partisipatif, kepemimpinan lokal, dan struktur kewenangan pemerintahan yang lebih luas. Dengan demikian, aspek *site of decision making* dalam pengembangan Wisata Banyu Biru Park tidak hanya menunjukkan di mana keputusan dibuat, tetapi juga memperlihatkan bagaimana keputusan memperoleh legitimasi, dukungan, dan akses terhadap sumber daya yang memungkinkan kebijakan tersebut dapat diimplementasikan.

3.4.5 Program Implementers (Pelaksana Kebijakan)

Di dalam kerangka implementasi kebijakan Merilee S. Grindle (1980), keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kejelasan tujuan atau ketersediaan sumber daya, tetapi juga oleh karakter aktor yang menjalankan kebijakan tersebut. Kebijakan yang dirancang dengan baik sekalipun dapat mengalami hambatan ketika organisasi pelaksana tidak memiliki kapasitas yang memadai. Sebaliknya, berbagai keterbatasan yang terdapat dalam desain kebijakan sering kali dapat diatasi apabila didukung oleh aktor pelaksana yang mampu menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam tindakan yang operasional. Pengalaman pengembangan Wisata Banyu Biru Park memperlihatkan bahwa

pelaksana kebijakan tidak dapat direduksi hanya pada BUMDes sebagai organisasi formal. Implementasi berlangsung melalui keterlibatan berbagai aktor yang menjalankan fungsi berbeda tetapi saling berkaitan dalam proses pengelolaan wisata. Karena itu, ketika membicarakan pelaksana kebijakan, yang sesungguhnya dibahas bukan hanya struktur organisasi, melainkan jaringan aktor yang bekerja di dalam dan di sekitar organisasi tersebut.

Secara formal, BUMDes Sumberrejo Mandiri menjadi institusi utama yang diberikan mandat untuk mengelola kawasan wisata. Struktur organisasi yang ditetapkan melalui Keputusan Kepala Desa menunjukkan bahwa M. Dani menjabat sebagai Direktur BUMDes dengan tanggung jawab mengelola kegiatan usaha, menyusun kebijakan operasional, mengembangkan kerja sama, serta mempertanggungjawabkan pelaksanaan usaha kepada organisasi dan pemerintah desa. Di dalam menjalankan tugas tersebut, direktur tidak bekerja sendiri, melainkan didukung oleh struktur pengawas yang terdiri atas Harsono, Abdul Karim, dan Abdul Muin yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya organisasi.

Apabila dibaca melalui struktur formal tersebut, implementasi tampak berjalan melalui pembagian tugas yang cukup jelas. Namun realitas yang muncul dari hasil wawancara menunjukkan gambaran yang lebih dinamis. Organisasi pengelola wisata tidak bekerja seperti birokrasi yang seluruh fungsi dan kewenangannya dapat dijalankan secara mekanis berdasarkan bagan organisasi. Sebagian besar aktivitas pengelolaan justru berlangsung melalui koordinasi informal, komunikasi personal, serta penyelesaian berbagai persoalan operasional

yang muncul dari hari ke hari. Keterangan yang disampaikan oleh Mukhammad Mujib selaku Kepala Unit Wisata menunjukkan bahwa pengelolaan kawasan wisata mencakup berbagai aktivitas yang sangat beragam, mulai dari pelayanan pengunjung, pengelolaan tiket, perawatan fasilitas, pengawasan wahana, hingga koordinasi dengan para pelaku usaha yang beraktivitas di kawasan wisata (Wawancara, 5 Mei 2026). Aktivitas tersebut memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan tidak berlangsung pada level abstrak sebagaimana tercantum dalam regulasi, tetapi diterjemahkan menjadi pekerjaan-pekerjaan konkret yang menentukan bagaimana masyarakat mengalami manfaat dari kebijakan tersebut. Pada saat yang sama, Sri Rahayu sebagai Bendahara BUMDes menjalankan fungsi yang tidak kalah penting dalam menjaga keberlangsungan organisasi. Hasil wawancara menunjukkan bahwa salah satu tantangan yang dihadapi organisasi berkaitan dengan pengelolaan administrasi dan keuangan yang masih berkembang secara bertahap. Pencatatan keuangan, pengelolaan pendapatan, pengeluaran operasional, hingga pelaporan organisasi menjadi bagian dari proses implementasi yang sering kali tidak terlihat oleh masyarakat, tetapi sangat menentukan kemampuan organisasi untuk bertahan dalam jangka panjang (Wawancara, 10 Mei 2026).

Pemanfaatan BUMDes sebagai pelaksana utama pengembangan Wisata Banyu Biru Park menunjukkan bahwa pemerintah desa tidak memilih membangun organisasi baru dalam mengelola kawasan wisata, melainkan memanfaatkan institusi yang telah memiliki legitimasi formal dalam tata kelola pemerintahan desa. Pilihan tersebut tidak dapat dilepaskan dari posisi BUMDes

yang sejak awal dirancang sebagai instrumen ekonomi desa yang mampu menjembatani kepentingan pembangunan, pengelolaan usaha, dan pemberdayaan masyarakat dalam satu kerangka kelembagaan. Oleh karena itu, ketika pengembangan wisata mulai diarahkan sebagai agenda pembangunan desa, BUMDes menjadi institusi yang dianggap paling memungkinkan untuk menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam aktivitas operasional yang lebih konkret.

Posisi tersebut menjadikan BUMDes tidak hanya bertindak sebagai pengelola unit usaha wisata, tetapi juga sebagai organisasi yang harus menghubungkan berbagai kepentingan yang berkembang di sekitar kawasan wisata. Tanggung jawab tersebut terlihat dari keterlibatan BUMDes dalam pengelolaan fasilitas wisata, koordinasi dengan pemerintah desa, pembinaan pelaku usaha, pengelolaan tenaga kerja, hingga pengembangan kerja sama dengan berbagai pihak eksternal. Luasnya ruang kerja yang harus dijalankan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pada akhirnya sangat bergantung pada kemampuan organisasi pelaksana dalam mengelola berbagai tuntutan yang muncul secara bersamaan.

Kapasitas kelembagaan tersebut tidak terbentuk dalam waktu yang singkat. Wawancara dengan pengurus BUMDes menunjukkan bahwa organisasi ini telah mengalami beberapa kali pergantian kepengurusan sejak pertama kali dibentuk. Pergantian tersebut mencerminkan proses pencarian bentuk kelembagaan yang paling sesuai dengan kebutuhan organisasi. Di dalam praktiknya, tidak seluruh pengurus memiliki pengalaman dalam pengelolaan usaha wisata maupun

manajemen organisasi, sehingga proses belajar menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perkembangan BUMDes itu sendiri. Situasi ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan tidak berlangsung dalam kondisi kelembagaan yang sepenuhnya mapan, melainkan berjalan bersamaan dengan proses penguatan kapasitas organisasi pelaksana.

Pengalaman tersebut memiliki keterkaitan dengan pandangan Huntington (1968) yang menempatkan institusionalisasi sebagai proses bertahap yang ditandai oleh meningkatnya kemampuan organisasi dalam menjalankan fungsi-fungsinya secara stabil. Dari perspektif ini, keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan organisasi pelaksana, tetapi juga oleh tingkat kematangan organisasi tersebut dalam menghadapi berbagai tantangan yang muncul selama proses pelaksanaan kebijakan. BUMDes Sumberrejo Mandiri memperlihatkan karakteristik tersebut, di mana pengembangan wisata berlangsung bersamaan dengan proses konsolidasi organisasi yang terus berjalan.

Kebutuhan untuk memperkuat kapasitas kelembagaan juga tercermin dari berbagai bentuk kerja sama yang dibangun dengan pihak eksternal. Pengurus BUMDes menjelaskan bahwa pelatihan administrasi, pengelolaan keuangan, dan pengembangan usaha wisata dilakukan melalui kolaborasi dengan perguruan tinggi maupun lembaga pemerintah. Kehadiran berbagai program tersebut menunjukkan adanya kesadaran bahwa pengelolaan wisata tidak cukup ditopang oleh potensi alam atau dukungan masyarakat semata. Kemampuan organisasi dalam mengelola sumber daya, menyusun perencanaan usaha, dan menjaga keberlanjutan program menjadi aspek yang sama pentingnya dalam menentukan

keberhasilan implementasi kebijakan.

Keberadaan aktor-aktor tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan proses kolektif yang melibatkan berbagai bentuk keahlian dan tanggung jawab yang berbeda. Direktur bertanggung jawab terhadap arah organisasi, kepala unit wisata mengelola operasional lapangan, bendahara mengelola aspek keuangan, sementara unsur pengawas memastikan organisasi berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pelaksanaan kebijakan berlangsung melalui pembagian kerja yang memungkinkan organisasi menjalankan fungsi ekonomi sekaligus fungsi sosialnya. Menariknya, pelaksana kebijakan dalam kasus ini tidak berhenti pada struktur formal BUMDes. Berbagai wawancara memperlihatkan bahwa keberhasilan pengelolaan wisata juga bergantung pada keterlibatan aktor-aktor yang tidak tercantum dalam struktur organisasi resmi. Kelompok pemuda desa, pelaku UMKM, pengelola media informasi desa, Pokdarwis, hingga tokoh masyarakat berperan dalam mendukung operasional dan pengembangan wisata melalui bentuk keterlibatan yang berbeda-beda. Sebagian terlibat dalam aktivitas ekonomi, sebagian membantu promosi wisata, sementara yang lain berperan dalam membangun dukungan sosial terhadap keberadaan wisata (Wawancara dengan pengurus BUMDes dan tokoh masyarakat, 10 Mei 2026).

Fenomena ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan wisata lebih tepat dipahami sebagai bentuk *collaborative implementation* daripada implementasi yang dijalankan oleh satu organisasi secara tunggal. Ansell dan Gash (2008) menjelaskan bahwa kebijakan publik yang

melibatkan banyak kepentingan umumnya membutuhkan pola kolaboratif karena tidak ada satu aktor yang memiliki seluruh sumber daya yang diperlukan untuk mencapai tujuan kebijakan. Perspektif tersebut cukup relevan dalam kasus Desa Sumberrejo. BUMDes memang menjadi pelaksana utama, tetapi keberhasilan pengembangan wisata sangat bergantung pada kemampuan membangun kerja sama dengan masyarakat, pemerintah desa, pemerintah daerah, pelaku usaha, serta berbagai pihak lainnya. Di titik ini terlihat bahwa kapasitas pelaksana kebijakan tidak hanya diukur dari kemampuan organisasi menjalankan tugas administratif. Yang lebih penting adalah kemampuan membangun hubungan kerja, memobilisasi dukungan, dan menghubungkan berbagai sumber daya yang tersebar di antara aktor-aktor yang terlibat. Pengalaman Desa Sumberrejo memperlihatkan bahwa pelaksana kebijakan bukan sekadar organisasi yang menjalankan perintah kebijakan, melainkan arena tempat berbagai aktor berinteraksi untuk menerjemahkan tujuan pembangunan desa ke dalam praktik yang dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat.

Di sisi lain, posisi BUMDes sebagai organisasi yang lahir dari kebijakan desa juga menghadirkan karakter yang berbeda dibandingkan organisasi bisnis pada umumnya. Hubungan yang relatif dekat dengan pemerintah desa memungkinkan BUMDes memperoleh dukungan regulasi, fasilitasi program, dan akses terhadap berbagai jejaring kerja sama. Namun kondisi tersebut sekaligus menunjukkan bahwa kapasitas organisasi belum sepenuhnya berdiri secara independen. Beberapa keputusan strategis masih memerlukan koordinasi dengan pemerintah desa, terutama yang berkaitan dengan arah pengembangan wisata dan

kebijakan kelembagaan yang lebih luas. Hubungan semacam ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan berlangsung melalui pola yang saling terhubung antara organisasi pelaksana dan struktur pemerintahan desa.

Melihat dinamika tersebut, BUMDes Sumberrejo Mandiri tidak dapat dipahami hanya sebagai pelaksana teknis kebijakan. Organisasi ini berkembang sebagai arena yang mempertemukan fungsi ekonomi, fungsi sosial, dan fungsi pembangunan desa secara bersamaan. Kemampuannya dalam mengelola berbagai fungsi tersebut menjadi faktor penting yang menentukan bagaimana kebijakan pengembangan Wisata Banyu Biru Park dapat diterjemahkan ke dalam praktik yang nyata. Karena itu, pembahasan mengenai *program implementers* tidak semata berkaitan dengan siapa yang melaksanakan kebijakan, melainkan sejauh mana organisasi pelaksana memiliki kapasitas untuk menjaga keberlangsungan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Karena itu, pembahasan mengenai *program implementers* tidak cukup berhenti pada identifikasi siapa yang melaksanakan kebijakan. Yang lebih penting adalah memahami bagaimana para aktor tersebut membangun kapasitas kolektif untuk menjalankan kebijakan di tengah berbagai keterbatasan yang mereka hadapi. Justru pada proses interaksi itulah implementasi memperoleh bentuknya yang nyata. Regulasi, program, dan tujuan kebijakan baru memiliki arti ketika diterjemahkan melalui tindakan para aktor yang bekerja setiap hari dalam mengelola dan mengembangkan Wisata Banyu Biru Park.

3.4.6 Resources Committed (Sumber Daya yang Digunakan)

Setiap kebijakan memerlukan sumber daya agar tujuan yang telah dirumuskan dapat diwujudkan dalam praktik. Di dalam perspektif Grindle (1980), sumber daya tidak hanya dipahami sebagai dukungan finansial, tetapi juga mencakup sumber daya manusia, kelembagaan, politik, administratif, dan berbagai bentuk kapasitas lain yang memungkinkan kebijakan dijalankan. Oleh karena itu, pembahasan mengenai sumber daya dalam implementasi pengembangan Wisata Banyu Biru Park tidak cukup dilihat dari besarnya anggaran yang tersedia, melainkan perlu memahami berbagai modal yang berhasil dimobilisasi selama proses implementasi berlangsung. Apabila ditelusuri dari awal, sumber daya pertama yang memungkinkan kebijakan ini berjalan justru bukan dana pembangunan, melainkan akses terhadap aset wisata itu sendiri. Kawasan yang kemudian berkembang menjadi Banyu Biru Park pada dasarnya merupakan aset milik Pemerintah Kabupaten Pasuruan yang selama bertahun-tahun belum dimanfaatkan secara optimal. Melalui kerja sama pemanfaatan aset daerah, pemerintah desa dan BUMDes memperoleh ruang untuk mengelola kawasan seluas sekitar 8.868 meter persegi yang diperuntukkan bagi pengembangan berbagai aktivitas wisata dan usaha pendukung lainnya. Hak pengelolaan tersebut menjadi sumber daya yang sangat strategis karena tanpa akses terhadap kawasan wisata, berbagai gagasan pengembangan yang dirumuskan oleh pemerintah desa tidak akan dapat diwujudkan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan sejak awal bergantung pada kemampuan membangun akses terhadap sumber daya yang

berada di luar kewenangan langsung pemerintah desa. Informasi dari berbagai wawancara memperlihatkan bahwa proses memperoleh hak pengelolaan kawasan wisata berlangsung melalui komunikasi dan koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten Pasuruan, khususnya pada masa kepemimpinan Bupati Irsyad Yusuf. Artinya, sumber daya yang dimiliki desa tidak hanya berupa aset fisik, tetapi juga kemampuan membangun hubungan kelembagaan yang memungkinkan desa memperoleh akses terhadap sumber daya yang sebelumnya berada di luar jangkauannya.

Perkembangan Wisata Banyu Biru Park memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan tidak selalu bergantung pada besarnya sumber daya finansial yang dimiliki oleh pemerintah desa. Pengalaman di Desa Sumberrejo menunjukkan bahwa pengembangan wisata justru berlangsung melalui pemanfaatan berbagai sumber daya yang berasal dari institusi, jaringan sosial, potensi alam, dan kapasitas masyarakat yang kemudian dikombinasikan ke dalam satu agenda pembangunan yang relatif terintegrasi. Dalam konteks tersebut, keberhasilan implementasi kebijakan lebih banyak ditentukan oleh kemampuan mengorganisasikan sumber daya daripada sekadar kepemilikan sumber daya itu sendiri.

Fondasi utama pengembangan wisata tentu terletak pada keberadaan sumber daya alam yang dimiliki kawasan Banyu Biru. Keberadaan sumber mata air dan kawasan wisata yang telah dikenal masyarakat sejak lama memberikan modal awal yang tidak dimiliki oleh banyak desa lain. Akan tetapi, potensi tersebut selama bertahun-tahun belum mampu menghasilkan manfaat yang

signifikan karena tidak didukung oleh tata kelola yang memadai. Situasi ini menunjukkan bahwa sumber daya alam pada dasarnya hanya menyediakan peluang, sementara nilai ekonominya baru terbentuk ketika terdapat institusi yang mampu mengelolanya secara produktif. Di dalam hal ini, keberadaan BUMDes menjadi penting karena berfungsi mengubah potensi menjadi aktivitas ekonomi yang lebih terorganisasi.

Maka selain aset wisata, regulasi juga merupakan sumber daya yang memiliki posisi penting dalam implementasi kebijakan. Peraturan Desa Nomor 08 Tahun 2021 tentang BUMDes dan Peraturan Desa Nomor 09 Tahun 2022 tentang Pengembangan Desa Wisata tidak hanya berfungsi sebagai dasar hukum, tetapi juga menjadi instrumen yang memberikan legitimasi terhadap berbagai tindakan yang dilakukan pemerintah desa dan BUMDes. Keberadaan regulasi tersebut memberikan kepastian mengenai tujuan, kewenangan, struktur organisasi, dan arah pengembangan wisata yang akan dijalankan. Di dalam banyak kasus pembangunan desa, gagalnya suatu program sering kali disebabkan oleh lemahnya legitimasi kelembagaan. Sedangkan konteks penelitian ini menunjukkan bahwa dukungan regulasi justru menjadi salah satu modal awal yang memperkuat posisi kebijakan dalam memperoleh dukungan berbagai pihak.

Sumber daya lain yang memiliki pengaruh cukup besar adalah kapasitas kelembagaan yang dibangun melalui BUMDes Sumberrejo Mandiri. Organisasi ini bukan hanya berfungsi sebagai pelaksana teknis, tetapi juga menjadi wadah yang menghubungkan berbagai sumber daya yang tersebar di masyarakat. Struktur organisasi yang melibatkan direktur, unsur pengawas, unit usaha wisata,

serta dukungan pemerintah desa memperlihatkan adanya upaya membangun perangkat kelembagaan yang mampu mengelola aktivitas ekonomi secara lebih terorganisasi. Pengangkatan M. Dani sebagai direktur BUMDes, didukung oleh Harsono, Abdul Karim, dan Abdul Muin sebagai unsur pengawas, menunjukkan bahwa implementasi kebijakan ditopang oleh struktur organisasi yang secara formal memiliki tugas dan fungsi yang cukup jelas.

Di luar aspek sumber daya alam, implementasi kebijakan juga ditopang oleh dukungan kelembagaan yang relatif kuat. Pemerintah desa tidak hanya berperan sebagai penggagas kebijakan, tetapi juga terlibat dalam penyusunan *business plan*, analisis kelayakan usaha, penyusunan regulasi desa, hingga fasilitasi berbagai kerja sama yang dibutuhkan dalam pengembangan wisata. Keterlibatan tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan memperoleh dukungan administratif dan regulatif yang memungkinkan BUMDes menjalankan fungsi pengelolaan secara lebih terarah. Tanpa dukungan tersebut, pengelolaan wisata berpotensi berjalan secara sporadis dan sulit berkembang menjadi unit usaha yang berkelanjutan.

Aspek lain yang tidak kalah penting adalah sumber daya sosial yang berkembang di tingkat lokal. Wawancara dengan pengurus BUMDes maupun observasi lapangan menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat menjadi bagian penting dalam pengembangan wisata. Kehadiran pelaku UMKM, tenaga kerja lokal, kelompok pemuda, hingga tokoh masyarakat menciptakan basis dukungan sosial yang memungkinkan berbagai program pengembangan wisata dapat dijalankan. Sebagaimana di dalam perspektif Putnam (1993), kondisi tersebut

menunjukkan beroperasinya modal sosial yang memungkinkan kerja sama kolektif terbentuk melalui jaringan kepercayaan dan partisipasi masyarakat. Tanpa adanya dukungan sosial semacam itu, berbagai program pengembangan wisata akan menghadapi biaya sosial dan politik yang jauh lebih besar.

Di samping sumber daya yang berasal dari lingkungan internal desa, pengembangan wisata juga memperoleh dukungan dari berbagai jejaring eksternal. Pengurus BUMDes menjelaskan bahwa kerja sama dengan perguruan tinggi dilakukan untuk memperkuat kapasitas pengelolaan organisasi, khususnya dalam bidang administrasi keuangan, pengelolaan usaha, dan pengembangan wisata. Hubungan dengan pemerintah kecamatan maupun pemerintah kabupaten juga memberikan akses terhadap berbagai bentuk dukungan program yang tidak dapat dipenuhi secara mandiri oleh desa. Fenomena ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan berlangsung melalui pola yang melampaui batas-batas organisasi formal desa. Keberhasilan pengembangan wisata tidak hanya bergantung pada apa yang dimiliki desa, tetapi juga pada kemampuan membangun hubungan dengan sumber daya yang berada di luar desa.

Pembacaan yang lebih kritis menunjukkan bahwa sumber daya yang bekerja dalam implementasi kebijakan tidak seluruhnya berbentuk material. Proses kerja sama pemanfaatan lahan dengan Pemerintah Kabupaten Pasuruan memperlihatkan pentingnya kemampuan pemerintah desa membangun komunikasi dan hubungan kerja dengan aktor-aktor yang memiliki kewenangan atas aset wisata. Berdasarkan keterangan pengurus BUMDes, proses memperoleh akses pengelolaan kawasan wisata berjalan melalui komunikasi yang intensif

antara pemerintah desa dan pemerintah kabupaten sebelum kemudian diformalkan melalui mekanisme kerja sama pemanfaatan lahan. Situasi tersebut menunjukkan bahwa jaringan hubungan dan kemampuan membangun komunikasi juga berfungsi sebagai sumber daya yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan.

Pandangan ini sejalan dengan pemikiran Bourdieu (1986) yang menjelaskan bahwa modal sosial tidak hanya berbentuk jaringan hubungan antarindividu, tetapi juga kemampuan memanfaatkan jaringan tersebut untuk memperoleh akses terhadap berbagai sumber daya yang dibutuhkan. Dalam konteks Desa Sumberrejo, akses terhadap aset wisata, dukungan kelembagaan, dan peluang kerja sama eksternal tidak dapat dilepaskan dari kemampuan aktor-aktor lokal membangun hubungan dengan berbagai pusat sumber daya yang berada di luar desa. Meskipun berbagai sumber daya tersebut telah memberikan dukungan terhadap implementasi kebijakan, hasil penelitian juga menunjukkan adanya keterbatasan yang masih dihadapi. Kapasitas sumber daya manusia dalam pengelolaan wisata masih memerlukan penguatan, kebutuhan pengembangan fasilitas wisata masih cukup besar, sementara kemampuan pembiayaan BUMDes masih relatif terbatas dibandingkan kebutuhan pengembangan kawasan wisata dalam jangka panjang. Kondisi ini menunjukkan bahwa tantangan implementasi kebijakan bukan lagi terletak pada ketersediaan sumber daya dasar, melainkan pada kemampuan memperkuat dan mengelola sumber daya yang ada agar mampu menopang keberlanjutan pengembangan wisata secara lebih luas.

Dilihat dari perspektif Grindle (1980), keberadaan berbagai sumber daya tersebut menjadi faktor yang membantu pelaksanaan kebijakan pengembangan

Wisata Banyu Biru Park di Desa Sumberrejo. Namun yang lebih penting dari sekadar jumlah sumber daya adalah kemampuan aktor-aktor lokal menghubungkan, menggerakkan, dan memanfaatkan sumber daya tersebut ke dalam agenda pembangunan yang sama. Karena itu, implementasi kebijakan dalam kasus ini menunjukkan bahwa kapasitas mengelola sumber daya sering kali memiliki arti yang lebih menentukan dibandingkan besarnya sumber daya yang dimiliki

Tabel 3.1. Dimensi Content Policy dalam Pengembangan Wisata Banyu Biru Park

Dimensi Content of Policy	Temuan Empiris	Implikasi terhadap Implementasi
Interest Affected	Kepentingan pemerintah kabupaten, pemerintah desa, BUMDes, UMKM, dan masyarakat relatif bertemu pada tujuan pengembangan ekonomi lokal dan optimalisasi aset wisata.	Konvergensi kepentingan menciptakan dukungan yang cukup kuat terhadap implementasi kebijakan dan meminimalkan resistensi pada tahap awal pelaksanaan program.
Type of Benefits	Manfaat yang muncul tidak hanya berupa peningkatan aktivitas ekonomi masyarakat dan BUMDes, tetapi juga penguatan partisipasi sosial dan aktivitas kelembagaan masyarakat.	Karakter manfaat yang bersifat ekonomi dan sosial memperluas dukungan masyarakat terhadap keberlanjutan program wisata.

Dimensi Content of Policy	Temuan Empiris	Implikasi terhadap Implementasi
Extent of Change Envisioned	Pengembangan wisata diarahkan untuk mengubah pola pembangunan desa dari yang berorientasi administratif menuju pembangunan ekonomi berbasis potensi lokal.	Kebijakan mengandung derajat perubahan yang relatif tinggi karena berupaya mentransformasikan orientasi pembangunan desa dan pemanfaatan aset lokal.
Site of Decision Making	Pengambilan keputusan melibatkan pemerintah desa, BUMDes, masyarakat, dan pemerintah kabupaten melalui mekanisme formal maupun informal.	Implementasi berlangsung melalui pola pengambilan keputusan multi-level yang memerlukan koordinasi antaraktor dan legitimasi sosial.
Program Implementers	BUMDes menjadi pelaksana utama dengan dukungan pemerintah desa, masyarakat, dan berbagai mitra eksternal.	Kapasitas organisasi pelaksana menjadi faktor penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.
Resources Committed	Implementasi didukung sumber daya alam, regulasi, dukungan pemerintah desa, partisipasi masyarakat, serta jejaring eksternal.	Keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh sumber daya material, tetapi juga kemampuan mengelola modal sosial dan kelembagaan yang tersedia.

Meski demikian, sumber daya kelembagaan tersebut tidak dapat dipahami hanya melalui bagan organisasi. Hasil wawancara menunjukkan bahwa keberlangsungan pengelolaan wisata sangat bergantung pada kapasitas individu-individu yang berada di dalam organisasi. Mukhammad Mujib sebagai Kepala Unit Wisata, Sri Rahayu sebagai Bendahara BUMDes, Muhammad Haikalus Shomadani, serta berbagai pengurus lain menjalankan fungsi-fungsi yang tidak selalu dapat dipisahkan secara tegas sebagaimana tercantum dalam struktur formal. Pengembangan wisata dalam praktik sehari-hari sering kali berlangsung melalui proses koordinasi, improvisasi, dan penyelesaian berbagai persoalan lapangan yang tidak seluruhnya dapat diatur melalui prosedur organisasi. Realitas tersebut menunjukkan bahwa sumber daya manusia menjadi faktor yang sama pentingnya dengan sumber daya finansial maupun kelembagaan.

Di luar struktur organisasi formal, terdapat pula sumber daya sosial yang memiliki kontribusi besar terhadap implementasi kebijakan. Keterlibatan kelompok pemuda, pelaku UMKM, Pokdarwis, tokoh masyarakat, serta berbagai unsur masyarakat lainnya menciptakan jaringan dukungan yang memungkinkan wisata berkembang secara bertahap. Sekitar dua puluh pelaku UMKM yang beraktivitas di kawasan wisata, keterlibatan tenaga kerja lokal dalam operasional wisata, serta dukungan masyarakat terhadap berbagai kegiatan yang diselenggarakan di kawasan wisata menunjukkan bahwa pengembangan wisata memperoleh modal sosial yang cukup kuat dari lingkungan sekitarnya (Wawancara, 10 Mei 2026). Pada titik ini terlihat bahwa keberhasilan implementasi tidak sepenuhnya bergantung pada besarnya anggaran yang dimiliki

organisasi. Putnam (1993) menjelaskan bahwa modal sosial berupa kepercayaan, kerja sama, dan jaringan sosial sering kali menjadi faktor yang menentukan keberhasilan pembangunan lokal. Pengalaman Desa Sumberrejo memperlihatkan gejala yang serupa. Wisata berkembang bukan karena organisasi memiliki sumber daya finansial yang besar, tetapi karena terdapat jaringan sosial yang memungkinkan berbagai aktor bekerja menuju tujuan yang relatif sama.

Sedangkan sumber daya lain yang tidak kalah penting adalah dukungan pengetahuan dan kapasitas teknis yang diperoleh melalui kerja sama dengan berbagai pihak eksternal. Wawancara dengan pengurus BUMDes menunjukkan adanya keterlibatan pendamping desa, civitas akademika, serta beberapa lembaga lain dalam memberikan pelatihan pengelolaan usaha, administrasi keuangan, dan pengembangan organisasi. Dukungan semacam ini sering kali tidak tampak secara langsung dalam laporan keuangan organisasi, tetapi memiliki pengaruh yang besar terhadap kemampuan BUMDes menjalankan fungsi ekonominya. Di dalam banyak kasus pembangunan lokal, transfer pengetahuan justru menjadi salah satu bentuk sumber daya yang paling menentukan keberlanjutan organisasi. Keseluruhan uraian tersebut memperlihatkan bahwa sumber daya yang digunakan dalam implementasi pengembangan Wisata Banyu Biru Park memiliki karakter yang berlapis. Aset wisata menyediakan ruang bagi aktivitas ekonomi, regulasi memberikan legitimasi kelembagaan, organisasi BUMDes menyediakan perangkat pengelolaan, masyarakat menyediakan modal sosial, sementara jejaring eksternal memperkuat kapasitas organisasi. Hubungan antarberbagai sumber daya tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak ditopang oleh satu

faktor tunggal, melainkan oleh kombinasi berbagai modal yang saling melengkapi. Perspektif Grindle membantu menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh keberadaan sumber daya tertentu, tetapi juga oleh kemampuan para aktor dalam menghubungkan dan memobilisasi berbagai sumber daya tersebut ke dalam tindakan kolektif yang mendukung tujuan kebijakan.