

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk mensejahterakan seluruh lapisan masyarakat melalui berbagai kebijakan. Kebijakan publik itu sendiri merupakan komponen yang dibuat oleh pemerintahan di suatu negara. Tujuan dari kebijakan tersebut yaitu untuk mengatur kehidupan penduduk yang berada dalam wilayah tertentu guna terciptanya ketertiban, kenyamanan dan keamanan bersama. Kebijakan publik akan selalu melekat dengan keberlangsungan penyelenggaraan suatu pemerintahan dibawah rezim kekuasaan yang sedang berlangsung, sehingga komponen pemerintahan yang satu ini tidak dapat dipisahkan dari kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam perumusan suatu kebijakan, pemerintah pusat telah memberi hak dan wewenang kepada pemerintah daerah atau biasa disebut dengan Desentralisasi/otonomi daerah, yaitu daerah provinsi dan daerah Kabupaten/Kota telah diberi kewenangan konkuren berupa hak untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Otonomi Daerah Pasal 9. Hal tersebut diharapkan mampu mewujudkan pemerataan pembangunan di setiap daerah sehingga terciptanya masyarakat yang sejahtera.

Saat akan membentuk suatu kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, tentu saja pemerintah membutuhkan

banyak pihak yang terlibat di dalamnya. Sebab, suatu kebijakan publik akan semakin berkualitas apabila semakin banyak *stakeholders* yang berperan dan ikut serta di dalamnya. Dalam mengimplementasikan kebijakan maupun dalam pelaksanaan program, pemerintah tidak harus mengandalkan kepada kapasitas internal yang dimiliki saja, tetapi perlu adanya keterlibatan dari berbagai pihak terutama dari pihak masyarakat. Karna *output* dari suatu kebijakan adalah kepentingan masyarakat.

Collaborative governance atau keterlibatan berbagai pihak dinilai mampu mempercepat hal tersebut, karna kerjasama dari berbagai pihak akan mempercepat pengimplementasian dari suatu kebijakan maupun rencana program. Kebijakan ataupun rencana program tidak akan berjalan baik jika hanya dilaksanakan oleh satu pihak saja tanpa melibatkan pihak lain didalamnya. Sebagaimana yang dikatakan oleh Mardiasmo bahwasannya dalam kebijakan publik perlu adanya partisipasi atau keterlibatan dari berbagai pihak dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Salah satu kebijakan yang perlu diperhatikan dalam meningkatkan kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat yaitu pembangunan Desa. Karena pembangunan di daerah pedesaan seringkali mengalami ketertinggalan dibandingkan dengan daerah perkotaan baik dalam bidang pendidikan, insprastruktur, ekonomi dan lainnya.

Pembangunan Desa merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kualitas hidup dan kehidupan guna sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Hal demikian dijelaskan dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014. Dalam

penyelenggaraan pembangunan desa penting untuk mengutamakan kebersamaan, kekeluargaan, dan gotong royong guna mencapai perdamaian dan keadilan sosial, sebagaimana dinyatakan di dalam pasal 78 (3). Peran masyarakat atau yang diwakili oleh lembaga tertentu memiliki pengaruh yang sangat penting dalam pembangunan, karena masyarakat merupakan sumber informasi utama mengenai kebutuhan dan kondisi yang mereka hadapi, kemudian partisipasi dari masyarakat akan menimbulkan anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan.

Pentingnya pengelolaan ekonomi desa menjadi hal yang menunjang dalam meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat desa, yaitu dalam hal pengelolaan potensi yang dimiliki masyarakat maupun pengelolaan sumber daya alam yang ada di dalam desa tersebut. Salah satu upaya yang dapat dilakukan yaitu dengan mendorong mobilisasi ekonomi Desa melalui kewirausahaan Desa, kewirausahaan Desa ini dapat diwadahi dalam Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan suatu badan usaha yang semua ataupun sebagian dari modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

Dalam Peraturan Bupati Bandung Barat Nomor 16 Tahun 2018 tentang pendirian, pengurusan dan pengelolaan serta pembubaran Badan Usaha Milik desa pasal 5 (1) dan pasal 8 dan dalam Peraturan Desa Tamanjaya Nomor 4 Tahun

2020 Tentang Badan Usaha Milik Desa pasal 8 diatur mengenai pentingnya keterlibatan dari berbagai pihak dalam program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yaitu keterlibatan dari pihak Badan Permusyawatan Desa (BPD) selaku pengawas BUMDes, dari pihak operasional BUMDes selaku pelaksana, serta pihak pemerintahan desa selaku komisaris BUMDes.

Berdasarkan data yang diperoleh dari bagian pengembangan masyarakat kantor Kecamatan Gununghalu, bahwasannya terdapat sembilan BUMDes yang ada di kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat sebagaimana dicantumkan dalam tabel berikut :

Tabel 1.1.
Data BUMDes Kecamatan Gununghalu
Kabupaten Bandung Barat Tahun 2021

N0	Desa	Nama Desa	Pembentukan BUMDes	Omset
1	Bunijaya	Sigih Makmur	29/05/2017	-
2	Celak	Mekar Saluyu	11/11/2019	-
3	Cilangari	Karya Mukti	20/10/2017	-
4	Gununghalu	Sahate	05/04/2016	Rp.150.000.000
5	Sindangjaya	Bhakti Desa Mandiri	27/10/2016	Rp. 50.000.00
6	Sirnajaya	Mekar Maju	20/01/2020	-
7	Sukasari	Bumi Sukasari	20/10/2017	-
8	Tamanjaya	BUMDes Tamanjaya	08/05/2020	Rp.109.850.000
9	Wargasaluyu	Saluyu	29/12/2016	-

Sumber : Kantor Kecamatan Gununghalu Bagian pengembangan Masyarakat, (Diolah Peneliti,2021)

Berdasarkan data diatas, Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Tamanjaya Merupakan BUMDes yang Paling baru di Kecamatan Gununghalu jika dilihat dari waktu pembentukannya, yaitu pada tanggal 08/05/2020 dan baru terbentuk kurang lebih sekitar satu tahun. tetapi dalam segi omset, BUMDes Tamanjaya ini

memiliki laju omset yang cukup pesat dibandingkan dengan BUMDes lain yang dibentuk lebih awal, Yaitu Rp.109.850.000 dalam kurun waktu satu tahun, sedangkan BUMDes Bhakti Desa Mandiri (Desa Sindangjaya) dibentuk pada 27/10/2016 tetapi omset pertahunnya hanya Rp.50.000.000, BUMDes Sahate (Desa Gununghalu) memiliki omset Rp.150.000.000 pertahunnya karna pembentukan BUMDes-nya sudah cukup lama yaitu pada 05/04/2016 dan sudah berjalan sekitar empat tahun, kemudian BUMDes lainnya yang rata-rata sudah dibentuk sekitar empat tahun lalu tetapi omsetnya kosong. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian di Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Desa Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat.

Meskipun demikian, dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Tamanjaya ini belum teralisasi sepenuhnya dan masih terdapat beberapa kendala dalam pengelolaannya yang dipengaruhi oleh proses kolaborasi dari berbagai pihak. Sebagaimana berdasarkan data yang diperoleh dari laporan kinerja Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Desa Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat, serta Anggaran Dasar Anggaran Rumah Tangga (AD ART) BUMDes Desa Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat, maka diperoleh data yaitu sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut :

Tabel 2.1
Laporan Kinerja BUMDes di Desa Tamanjaya Kecamatan Gununghalu
Kabupaten Bandung Barat

No	Nama Program	Kategori	Tingkat pencapaian (%)
1	Bisnis sosial (<i>social Business</i>)	Tidak Berkembang	-
	a. Air minum desa		
	b. Usaha listrik desa		
	c. Sumber daya lokal dan teknologi tepat guna lainnya		
2	Bisnis penyewaan (<i>renting</i>)		
	a. Alat transportasi	Tidak Berkembang	-
	b. Perkakas pesta	Berkembang	25%
	c. Gedung pertemuan	Tidak Berkembang	-
	d. Barang sewaan lainnya	Tidak Berkembang	-
3	Usaha perantara (<i>brokering</i>)	Tidak Berkembang	-
	a. Jasa pembayaran listrik		
	b. Pasar desa		
	c. Jasa pelayanan lainnya		
4	Bisnis yang berproduksi	Tidak Berkembang	-
	a. Hasil pertanian		
	b. Sarana produksi pertanian		
	c. Kegiatan bisnis produktif lainnya		
5	Bisnis keuangan (<i>financial bussinnes</i>)	Berkembang	50%
	a. Jasa simpan pinjam		
	b. Bisnis keuangan lainnya		
6	Usaha bersama (<i>holding</i>)	Tidak Berkembang	-
	a. Pengembangan alat pertanian		
	b. Desa wisata		

Sumber : BUMDes Tamanjaya (Diolah Peneliti, 2021)

Berdasarkan data yang peneliti peroleh , bahwasannya Bapak Utoy selaku Ketua BUMDes Tamanjaya menyatakan masih terdapat beberapa hambatan dalam kondisi awal pelaksanaan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Tamanjaya yang ditandai dengan adanya ketidakseimbangan sumberdaya yang belum teratasi, kejelasan insentif untuk berpartisipasi serta sejarah konflik yang

belum terselesaikan dan sejarah kerjasama yang tidak konsisten, hal tersebut bertentangan dengan indikator keberhasilan teori kolaborasi dimensi pertama yaitu kondisi awal dari Ansell dan Gash.

Bapak Utoy juga menyebutkan minimnya keterlibatan dan kolaborasi dari berbagai pihak, yaitu dari Ketua BPD, Kepala Desa, dan pihak BUMDes. Hal tersebut belum sesuai dengan landasan hukum yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Permendes Nomor 3 Tahun 2021, Perpem Nomor 11 Tahun 2021, Berpub Bandung Barat Nomor 11 Tahun 2018 serta Perdes Tamanjaya Nomor 4 Tahun 2020 yang menjelaskan harus adanya keterlibatan dan kerjasama dari berbagai pihak dalam program BUMDes yang meliputi Ketua BPD selaku pengawas BUMDes, Kepala Desa selaku Komisaris BUMDes, dan pihak BUMDes sebagai operasional.

Kurangnya keterlibatan dari berbagai pihak tersebut juga dipengaruhi oleh kepemimpinan fasilitatif yang belum terbentuk, yaitu ditandai dengan lemahnya peran pemimpin dalam mengarahkan dan mengikutsertakan berbagai pihak untuk terlibat dalam proses kolaborasi sehingga kurangnya keterlibatan dari berbagai pihak, sebagaimana berdasarkan teori Ansell dan Gash dimensi ketiga bahwasannya seorang pemimpin fasilitatif harus mampu mengarahkan dan mengikutsertakan berbagai pihak untuk terlibat dalam semangat kolaborasi .

Proses kolaborasi pada BUMDes Tamanjaya belum maksimal, karna keterlibatan dan kerjasama dari berbagai pihak sangat berpengaruh terhadap capaian tujuan (hasil sementara) dari program BUMDes Tamanjaya sebagaimana

dijelaskan dalam teori Ansell and Gash dimensi keempat, yaitu dari banyaknya program BUMDes di desa Tamanjaya Kecamatan Gununghalu baru ada dua program yang terealisasi, yaitu bisnis penyewaan perkakas pesta dengan tingkat pencapaian 25% dan bisnis jasa simpan pinjam dengan tingkat pencapaian 50%. Berdasarkan temuan diatas maka penulis tertarik untuk meneliti “*Collaborative Governance* dalam Pembangunan Ekonomi desa melalui program BUMDes di Desa Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka ditemukan identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Masih terdapat beberapa hambatan yang terjadi pada kondisi awal pengelolaan BUMDes Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat.
2. Proses kolaborasi pada BUMDes Tamanjaya belum sesuai dengan desain institusional yang berlaku
3. Peran pemimpin yang kurang maksimal dalam mengarahkan dan mengikutsertakan berbagai pihak dalam semangat kolaborasi
4. Kurangnya keterlibatan dari berbagai pihak dalam proses kolaborasi untuk merealisasikan program BUMDes di Desa Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat.

A. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- 1 Bagaimana kondisi awal kolaborasi pada BUMDes Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat?
- 2 Apa desain istitusional yang menjadi dasar untuk berkolaborasi di BUMDes Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat?
- 3 Bagaimana peran kepemimpinan dalam mengarahkan dan mengikut sertakan berbagai pihak dalam proses kolaborasi?
- 4 Bagaimana proses kolaborasi pada BUMDes Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat?

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitiannya yaitu sebagai berikut :

- 1 Untuk mengetahui kondisi awal kolaborasi pada BUMDes Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat.
- 2 Untuk mengetahui desain istitusional yang menjadi dasar untuk berkolaborasi di BUMDes Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat.
- 3 Untuk mengetahui peran kepemimpinan dalam mengarahkan dan mengikut sertakan berbagai pihak dalam proses kolaborasi.

- 4 Untuk mengetahui proses kolaborasi pada BUMDes Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan yaitu sebagai berikut:

A. Secara Teoritis

- a. Bagi penulis, pada prinsipnya yaitu mempelajari teori-teori administrasi publik secara mendalam dengan memberikan kontribusi ide-ide pemikiran yang berkaitan dengan administrasi publik maupun kebijakan publik
- b. Bagi lembaga terkait, sebagai bahan diskursus yang berguna untuk mengoptimalkan pelaksanaan program sesuai dengan teori yang ada

B. Secara Praktis

- a. Bagi penulis, untuk mengembangkan wawasan mengenai studi administrasi publik terutama mengenai collaborative governance dalam pembangunan ekonomi desa
- b. Bagi lembaga terkait, menjadi bahan evaluasi dalam kinerja program BUMDes agar tealisasi sesuai dengan apa yang telah direncanakan

F. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan Peraturan Bupati Bandung Barat Nomor 16 Tahun 2018 tentang pendirian, pengurusan dan pengelolaan serta pembubaran Badan Usaha Milik desa pasal 5 (1) dan pasal 8 dan dalam Peraturan Desa

Tamanjaya Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Badan Usaha Milik Desa pasal 8 diatur mengenai pentingnya keterlibatan dari berbagai pihak dalam program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Hal tersebut bertujuan untuk mempercepat program BUMDes berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan apa yang telah direncanakan sehingga tercapainya tujuan bersama yaitu pembangunan ekonomi desa dan terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat.

Dalam kaitannya dengan Administrasi Publik, *collaborative governance* ini merupakan salah satu strategi dari pemerintah yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan atau *stakeholders* secara bersama-sama dalam suatu forum dengan aparatur pemerintah untuk membuat keputusan bersama dengan tujuan untuk menyelesaikan suatu masalah publik yang tidak dapat dilakukan sendirian oleh pemerintah itu sendiri.

Namun dalam pelaksanaannya pada BUMDes di Desa Tamanjaya Kecamatan Gununghalu Kabupaten Bandung Barat ini masih minimnya peran serta atau keterlibatan dari berbagai pihak atau *stakeholders* dalam merealisasikan program-program yang telah direncanakan.

Selanjutnya untuk meneliti mengenai keterlibatan dari berbagai pihak (*Collaborative Governance*) dalam pelaksanaan program BUMDes tersebut, peneliti menggunakan teori dari Ansell dan Gash (2007) yang mendefinisikan bahwasannya *collaborative governance* sebagai pengaturan yang mengatur sebuah institusi publik ataupun lebih yang secara langsung terlibat dalam *stakeholder* non publik untuk pengambilan keputusan bersama yang bersifat formal, musyawarah

dan berorientasi konsensus yang bertujuan untuk menetapkan atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola prosedur dan aset publik.

Menurut Ansell dan Gash (2007) model *collaborative governance* memiliki empat dimensi luas yaitu :

1. Kondisi Awal (*Starting Conditions*)

yaitu kemampuan untuk segera mengatasi ketidakseimbangan sumberdaya (*Resource Imbalances*), adanya insentif untuk berpartisipasi (*Incentives to Participate*), serta penyelesaian sejarah konflik dan mempertahankan sejarah kerjasama ((*Prehistory of Antagonism and Cooperation*)).

2. Desain Institusional (*Institutional Design*)

Desain institusional mengacu pada aturan dasar yang mengatur *collaborative governance*, yaitu adanya kepastian *governance* atau kejelasan dalam kolaborasi yaitu meliputi kejelasan siapa saja anggota dalam *collaborative governance*, aturan-aturan yang mendasari jalannya program dan menentukan bagaimana kolaborasi akan berjalan.

3. Kepemimpinan Fasilitatif (*Facilitative Leadership*)

Kepemimpinan fasilitatif memegang peranan yang sangat penting dalam proses *collaborative governance*. Urgensinya ialah untuk membawa para *stakeholders* dan berbagai pihak bersama-sama terlibat dalam suatu program dengan semangat kolaborasi

4. Proses kolaborasi (*Collaborative process*)

- a. Dialog Tatap Muka (*face to face*)

Proses tersebut bertujuan untuk mencapai konsensus atau kesepakatan bersama. Semua tata kelola kolaboratif dibangun berdasarkan dialog tatap muka antar pemangku kepentingan. Sebagai proses yang berorientasi pada konsensus, bagi pemangku kepentingan diperlukan untuk mengidentifikasi peluang guna kepentingan bersama.

b. Membangun kepercayaan (*Trust Building*)

Yaitu salah satu faktor penting penentu keberhasilan. Kepercayaan dapat berupa informasi-informasi atau usaha dari *stakeholders* lainnya untuk mencapai tujuan dari adanya *collaborative governance*.

c. Komitmen Terhadap Proses (*Commitment to Process*)

komitmen dari anggota *collaborative governance* merupakan faktor penting yang memfasilitasi jalannya kolaborasi. Ketika komitmen dari para *stakeholders* lemah, baik pada tingkat atas maupun tingkat bawah, maka dapat dipandang sebagai masalah khusus yang dapat menghambat jalannya *collaborative governance*.

d. Berbagi pemahaman (*Share Understanding*)

pemahaman bersama yaitu mengenai beberapa hal yang seharusnya dipahami oleh semua *stakeholders* dalam proses kolaboratif terkait dengan pemahaman visi, misi bersama, tujuan yang jelas dan arah strategis dari program.

e. Hasil sementara (*Intermediate Outcomes*)

Hasil konkrit sementara dikaitkan dengan indikator keberhasilan dari suatu program.

Apabila digambarkan dalam skema, maka peneliti membuat kerangka berpikir sebagaimana ditunjukkan pada gambar 1.1 sebagai berikut:

Gambar 1.1

Skema Kerangka Pemikiran

