

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 *Collaborative Governance*

##### 2.1.1 Definisi *Governance*

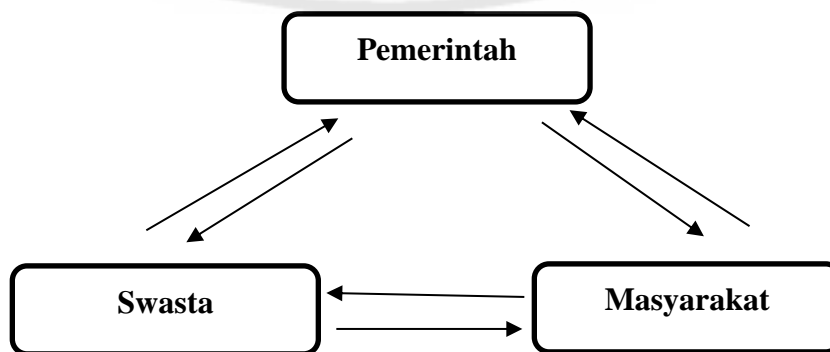
Sebelum membahas lebih dalam lagi terkait *collaborative governance*, perlu dijelaskan terlebih dahulu mengenai *governance*. Pengertian *governance* dirasa perlu jelaskan karena istilah *governance* menjadi dasar dari konsep *collaborative governance*. Hal ini diupayakan agar dapat menemui pemaknaan yang lebih konkrit dan tidak terjadi kerancuan bagi peneliti maupun pembaca. Dalam aspek studi mengenai Ilmu Pemerintahan sering muncul istilah *government* dan *governance*, kedua istilah tersebut hampir serupa namun sebenarnya memiliki makna yang berbeda satu sama lain.

Selain itu, pada kajian *governance* juga memiliki pemaknaan yang berbeda dikalangan beberapa ahli. Sebagai contoh terdapat istilah *good corporate governance*, *good governance*, *network governance*, *bad governance* dan lain sebagainya. Perbedaan tersebut disesuaikan dengan konteks dalam pemakaian istilah *governance*. *Governance* berasal dari kata “*govern*” yang berarti mengambil peran yang lebih besar, yang terdiri dari semua proses, aturan dan lembaga yang memungkinkan pengelolaan dan pengendalian masalah-masalah kolektif masyarakat. Secara luas, *governance* termasuk totalitas dari semua lembaga dan unsur masyarakat, baik pemerintah maupun non-pemerintah (Dwiyanto, 2015:251). Dalam konsep *governance*, pemerintah atau

government merupakan salah satu aktor dan bukan menjadi aktor tunggal dan tidak selalu menjadi aktor yang paling menentukan.

Menurut Chema dalam Keban (2008:38), *governance* merupakan suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial, politik dikelola melalui interaksi masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta. Oleh karena itu, institusi dari *governance* meliputi tiga domain yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing (Sedarmayanti, 2003:5). Sementara Ulum dan Ngindana (2017:6) menyebutkan bahwa *governance* mengindikasikan ‘disesiminasi otoritas’ dari *single actor* menjadi multi-aktor. Berdasarkan beberapa pendapat di atas menunjukkan bahwa dalam konsep *governance*, beberapa urusan-urusan publik yang sebelumnya dikelola oleh aktor tunggal yakni pemerintah menjadi dikelola bersama dengan aktor-aktor lain seperti sektor swasta dan masyarakat. dengan adanya *governance* menjadikan pemerintah tidak lagi dominan dan menciptakan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan urusan-urusan publik.

**Bagan 2.1 Aktor Governance**



Sumber : Abidin dkk: 2013

Abidin dkk (2013:10) memetakan bahwa terdapat 3 aktor yang berpengaruh dalam proses *governance*. Tiga aktor tersebut yakni pemerintah, swasta, dan masyarakat. ketiga aktor tersebut saling berkolaborasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal yang memonopoli penyelenggaraan pemerintah. melainkan memerlukan aktor lain karena karena keterbatasan kemampuan pemerintah. Swasta dengan dukungan finansialnya harus mampu membantu pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Swasta dalam hal ini tidak diperbolehkan untuk mengurus kepentingannya sendiri yakni hanya semata-mata mencari keuntungan pribadi.

Sehubungan dengan keterlibatan multi aktor dalam *governance*, Stoker dalam (Ulum dan Ngindana, 2017:6) merumuskan parameter penerapan konsep *governance* yang dirangkumnya ke dalam 5 aspek sebagai berikut:

1. *Governance* mengacu pada seperangkat institusi dan aktor yang diambil dari pemerintah maupun pihak di luar pemerintah;
2. *Governance* mengidentifikasi kaburnya batas-batas dan tanggung jawab untuk mengatsi masalah sosial dan ekonomi;
3. *Governance* mengidentifikasi keterkaitan kekuatan dalam hubungan antara lembaga-lembaga yang terlibat dalam aksi kolektif;
4. *Governance* adalah mengenai jaringan aktor pemerintahan yang otonom;
5. *Governance* mengakui kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak hanya bertumpu pada kekuatan atau menggunakan otoritas pemerintah.

Parameter diatas menjelaskan bahwa *governance* harus mampu mengandalkan pihak lain selain pemerintah. *Governance* mengharuskan adanya kinerja secara kolektif

antar aktor. Sehingga jejaring anatar aktor tersebut diupayakan untuk mengatasi berbagai permasalahan yang terdapat di masyarakat, seperti permasalahan sosial dan ekonomi.

### **2.1.2 Definisi *Collaborative Governance***

Salah satu bentuk dalam konsep penyelenggaraan pemerintahan atau *governance* yakni disebut konsep *collaborative governance* atau penyelenggaraan pemerintahan yang kolaboratif. Menurut pendapat Ansell dan Gash “*Collaborative governance is therefore a type of governance in which public and private actor work collectively in distinctive way, using particular processes, to establish laws and rules for the provision of public goods*”(Ansell dan Gash, 2007:545). *Collaborative Governance* dapat dikatakan sebagai salah satu dari tipe *governance*. Konsep ini menyatakan akan pentingnya suatu kondisi dimana aktor publik dan aktor privat (bisnis) bekerja sama dengan cara dan proses tertentu yang nantinya akan menghasilkan produk hukum, aturan, dan kebijakan yang tepat untuk publik atau masyarakat. Konsep ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aktor publik yaitu pemerintah dan aktor privat yaitu organisasi bisnis atau perusahaan bukanlah suatu yang terpisah dan bekerja secara sendiri-sendiri melainkan bekerja bersama demi kepentingan masyarakat.

Kolaborasi dipahami sebagai kerjasama antar aktor, antar organisasi atau antar institusi dalam rangka pencapaian tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara *independent*. Dalam bahasa Indonesia, istilah kerjasama dan kolaborasi masih digunakan secara bergantian dan belum ada upaya untuk menunjukkan perbedaan dan

kedalaman makna dari istilah tersebut. Secara definisi, para ahli mendefinisikan *collaborative governance* dalam beberapa makna yang ide utamanya sama, yakni adanya kolaborasi antara sektor publik dan non publik atau privat dalam penyelenggaraan pemerintahan atau *governance*. Ansell dan Gash (2007:546) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai berikut ini:

*Collaborative governance* adalah serangkaian pengaturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung *stakeholder non-state* di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan deliberative yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengatur program atau aset.

Disamping pendapat tersebut, pendapat lain mengenai *collaborative governance* dikemukakan Agranoff dan McGuire dalam Chang (2009:76-77) yang menyatakan sebagai berikut:

Secara khusus, *collaborative governance* telah menempatkan banyak penekanan pada kolaborasi horisontal sukarela dan hubungan horizontal anatara partisipan multi sektoral, karena tuntutan dari klien sering melampaui kapasitas dan peran organisasi publik tunggal, dan membutuhkan interaksi di antara berbagai organisasi yang terkait dan terlibat dalam kegiatan publik. Kolaborasi diperlukan untuk memungkinkan *governance* menjadi terstruktur sehingga efektif memenuhi meningkatnya permintaan yang timbul dari pengelolaan lintas pemerintah, organisasi, dan batas sektoral.

Berdasarkan pada pendefinisian oleh dua ahli tersebut, sebenarnya telah mendefinisikan *collaborative governance* dalam gagasan yang sama. Akan tetapi pada penjelasan Ansell dan Gash dapat dilihat bahwa aspek kolaborasi penyelenggaraan pemerintah lebih pada aspek perumusan dan implemtasi kebijakan publik atau program dari lembaga publik, dalam hal ini yakni pemerintah. Selain itu, dalam praktiknya kolaborasi penyelenggaraan pemerintah haruslah menjunjung tinggi nilai deliberatif

atau musyawarah dan konsensus antar tiap aktor atau *stakeholder* ya teribat dalam kolaborasi tersebut.

Sedangkan pada gagasan Agranoff dan McGuire menunjukkan bahwa *collaborative governance* atau kolaborasi penyeggaran pemerintahan dalam lingkup yang lebih general yakni penyelenggraan pemerintahan secara keseluruhan. *Collaborative governance* dalam hal ini lebih menitik beratkan pada aspek sukarela dalam praktik kolaborasi. Aspek kesukarelaan tersebut diharapkan setiap aktor yang terlibat dalam kolaborasi bekerja secara optimal untuk tercapainya tujuan dalam kolaborasi. Sehingga program atau kebijakan yang yang dilaksanakan akan terksana lebih efektif karna melibatkan relasi oganisasi atau institusi.

### **2.1.3 Tujuan Melaksanakan *Collaborative Governance***

Kolaborasi dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang dibutuhkan dalam praktik pemerintahan sekarang ini. Ada berbagai alasan yang melatar belakangi adanya kolaborasi tiap lembaga atau institusi. Junaidi (2015:8) menyebutkan bahwa *Collaborative governance* tidak muncul secara tiba-tiba karena hal tersebut ada disebabkan oleh inisiatif dari berbagai pihak yang mendorong untuk dilakukannya kerjasama dan koordinasi dalam menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi oleh publik. *Collaborative Governance* atau kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan muncul sebagai respon atas kegagalan implementasi dan tingginya biaya dan adanya politisasi terhadap regulasi (Ansell dan Gash, 2007:54). Lebih positif lagi bahwa orang mungkin berpendapat bahwa kecenderungan ke arah kolaborasi muncul dari perkembangan ilmu pengetahuan dan kapasitas institusi atau lembaga

Pendapat di atas menyatakan bahwa *collaborative governance* muncul tidak begitu saja melainkan dilatarbelakangi berbagai aspek. munculnya *collaborative governance* dapat dilihat dari aspek kebutuhan dari institusi untuk melakukan kerjasama antarlembaga, karena keterbatasan kemampuan tiap lembaga untuk melakukan program/kegiatannya sendiri. Selain itu, kolaborasi juga muncul lantaran keterbatasan dana anggaran dari suatu lembaga, sehingga dengan adanya kolaborasi anggaran tidak hanya berasal dari satu lembaga saja, tetapi lembaga lain yang terlibat dalam kolaborasi. Kolaborasi pun juga bisa dikatakan sebagai aspek perkembangan dari ilmu pemerintahan, terutama dengan munculnya konsep *governance* yang menekankan keterlibatan beberapa aktor seperti pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah. Kolaborasi juga dapat sebagai alternatif dalam mengembangkan keterlibatan kelompok kepentingan dan adanya kegagalan dalam manajerialisme salah satu institusi atau organisasi. Kompleksitas yang muncul pada perkembangannya berakibat pada kondisi saling ketergantungan antar institusi dan berakibat pada meningkatnya permintaan akan kolaborasi.

Selanjutnya penjelasan lainnya yang lebih spesifik dikemukakan oleh Ansell dan Gash dalam Sudarmo bahwa *collaborative governance* muncul secara adaptif atau dengan sengaja diciptakan secara sadar karena alasan-alasan dan pentingnya konsep ini dilakukan sebagai berikut ini:

- (1) kompleksitas dan saling ketergantungan antar institusi, (2) konflik antar kelompok kepentingan yang bersifat laten dan sulit diredam, dan (3) upaya mencari cara-cara baru untuk mencapai legitimasi politik. (4) Kegagalan implementasi kebijakan di tataran lapangan. (5) Ketidakmampuan kelompok-kelompok, terutama karena pemisahan rezim-rezim kekuasaan untuk menggunakan arena-arena institusi lainnya untuk menghambat keputusan. (6)

Mobilisasi kelompok kepentingan. (7) Tingginya biaya dan politisasi regulasi (Junaedi, 2015:10).

Pendapat diatas menyatakan bahwa kolaborasi dikakukan karena kompleksitas adanya saling ketergantungan dari tiap institusi. Kolaborasi juga dianggap muncul akibat beragamnya kepentingan antar tiap kelompok sehingga memunculkan adanya suatu kolaborasi. Sehingga dengan dilakukannya kolaborasi dapat memobilisasi kelompok-kelompok kepentingan. Kolaborasi dianggap menjadi solusi untuk buruknya suatu implementasi program atau kegiatan yang dilakukan oleh satu lembaga saja, karena keterbatasan lembaga tersebut. Selain ini kolaborasi juga dianggap sebagai solusi untuk mengatasi tingginya biaya dari suatu program atau kegiatan.

#### **2.1.4 Dimensi-Dimensi dalam *Collaborative Governance***

Kolaborasi yang efektif diupayakan untuk pencapaian sasaran klien, meningkatkan hubungan-hubungan antar organisasi dan pengembangan organisasi. O'Leary, Gazley, McGuire and Bingham dalam Junadi (2015:14) menyebutkan mengenai tiga dimensi yang berbeda ini merefleksikan jenis-jenis sasaran organisasi yang tidak sama yang dicari dari kolaborasi antar organisasi sebagai berikut ini:

“Dimensi pertama, pencapaian sasaran klien menunjuk pada tujuan utama dari sebagian usaha sektor publik untuk meningkatkan kolaborasi, yaitu mendapatkan sumber daya yang akan meningkatkan pelayanan. Kedua, hubungan antar organisasi ditingkatkan untuk menangkap kedua hal yakni manfaat kolektif dan potensi kolaborasi organisasi. Jika organisasi dalam kegiatan kolaboratif sama baiknya, hal ini dapat meningkatkan modal social pada masyarakat yang dilayani. Hubungan yang lebih baik antara organisasi bekerja untuk meningkatkan kesempatan memecahkan masalah dan membuka jalan bagi hubungan masa depan yang lebih baik. Dimensi ketiga, pengembangan organisasi sebagian besar langsung menguntungkan organisasi. Jika kolaborasi meningkatkan pengembangan organisasi, hal ini dapat meningkatkan kapasitasnya untuk bersaing secara efektif atas kontrak masa



depan dan dapat meningkatkan kemampuannya untuk mencapai misi dan tujuan.”

Dalam konteks pengelolaan organisasi publik seperti pemerintahan Desa ataupun BUMDesa, dimensi-dimensi kolaborasi ini perlu dijadikan acuan dalam pelaksanaan praktik kolaborasi. Dengan adanya pelaksanaan kolaborasi, maka ada upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan dari suatu Desa dan BUMDesa karena adanya pengembangan dalam aspek sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia dari intitusi-intitusi tersebut. Kolaborasi dalam pengelolaan BUMDesa pun juga dilakukan dalam upaya menjaga hubungan antar organisasi atau institusi. Karena memang dalam praktiknya kolaborasi membutuhkan lebih dari satu organisasi atau institusi yang terlibat. Hubungan antar organisasi dalam kolaborasi dapat pula memecahkan masalah pengembangan BUMDesa yang dimungkinkan tidak mampu diselesaikan oleh satu organisasi atau instansi semata, akan tetapi dimungkinkan dapat terselesaikan oleh peran institusi atau organisasi lain. Pelaksanaan kolaborasi ini pun akan saling menguntungkan tiap organisasi atau institusi yang terlibat dalam pengembangan BUMDesa. Hal ini lantaran tiap intitusi atau organisasi saling mengembangkan kapasitasnya dalam daya tarik unit-unit kerja dalam BUMDe sadan mampu mecapai tujuannya dalam pengembangan BUMDesa tersebut.

### **2.1.5 Proses Kolaborasi**

Proses dari suatu kolaborasi dilkauan dalam beberapa tahapan. Suatu tahapan model kolaborasi menjadi penting untuk diperhatikan sebagai strategi dalam aspek pengelolaan suatu urusan publik. Meskipun proses kolaboratif sulit untuk dilaksanakan

karena karakter-karakter dari tiap stakeholder yang berbeda satu dengan yang lainnya.

Ansell dan Grash (2007:558 - 561) sebagai berikut:

a) *Face to face dialoge*

Semua bentuk *collaborative governance* dibangun dari dialog tatap muka secara langsung dari tiap stakeholder yang terlibat. Sebagaimana *collaborative governance* yang berorientasikan proses, dialog secara langsung sangat penting dalam rangka mengidentifikasi peluang dan keuntungan bersama. Dialog secara tatap muka langsung bukanlah semata-mata merupakan negosiasi yang ala kadarnya. Dialog secara langsung ini dapat meminimalisir antagonisme dan *disrespect* dari antar stakeholder yang terlibat. Sehingga, stakeholder dapat bekerjasama sesuai dengan tujuan dan kebermanfaatannya bersama.

b) *Trust building*

Buruknya rasa percaya antar stakeholder memang merupakan hal yang lumrah di awal proses kolaborasi. Kolaborasi memang bukan semata tentang negosiasi antar stakeholder, namun lebih dari itu merupakan upaya untuk saling membangun kepercayaan satu dengan yang lainnya. Membangun kepercayaan perlu dilakukan sesegera mungkin ketika proses kolaborasi pertama dilakukan. Hal ini diupayakan agar para stakeholder tidak mengalami egosentrisme antar institusi. Oleh karenanya, dalam membangun kepercayaan ini, diperlukan pemimpin yang mampu menyadari akan pentingnya kolaborasi.

c) *Commitment to process*

Komitmen tentunya memiliki relasi yang kuat dalam proses kolaborasi. Komitmen merupakan motivasi untuk terlibat atau berpartisipasi dalam *collaborative governance*. Komitmen yang kuat dari setiap stakeholder diperlukan untuk mencegah resiko dari proses kolaborasi. Meskipun komitmen memang merupakan hal yang rumit dalam kolaborasi. Komitmen merupakan tanggung jawab dari stakeholder supaya memandang relasi yang dilakukan sebagai hal yang baru dan tanggungjawab tersebut perlu dikembangkan.

d) *Share Understanding*

Pada poin yang sama dalam proses kolaborasi, stakeholder yang terlibat harus saling berbagi pemahaman mengenai apa yang dapat mereka (stakeholder) capai melalui kolaborasi yang dilakukan. Saling berbagi pemahaman ini dapat digambarkan sebagai misi bersama, tujuan bersama, obktivitas umum, visi bersama, ideologi yang sama, dan lain-lain. saling berbagi pemahaman dapat berimplikasi terhadap kesepakatan bersama untuk memaknai dan mengartikan suatu masalah.

e) *Intermediate outcomes*

Hasil lanjutan dari proses kolaborasi terwujud dalam bentuk *output* atau keluaran yang nyata. Hal ini merupakan hasil proses yang kritis dan esensial dalam mengembangkan momentum yang dapat membimbing demi keberhasilan suatu kolaborasi. *Intermediate outcomes* ini muncul apabila tujuan yang mungkin dan memberikan keuntungan dari kolaborasi yang mana secara relative konkrit dan ketika “*small wins*” dari suatu kolaborasi dapat dimungkinkan terjadi.

## 2.2 Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa)

### 2.2.1 Definisi BUMDesa

Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) merupakan sebuah lembaga usaha Desa yang dikelola oleh pemerintah Desa dan masyarakat Desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa. Pembentukan BUMDesa harus didasari atas kebutuhan dan potensi Desa. Berdasarkan Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, BUMDesa didirikan antara lain dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Desa (PADesa). BUMDesa sebagai lembaga ekonomi yang berada di tingkat Desa harus memiliki perbedaan diantara lembaga ekonomi lain yang berdiri. Hal ini dimaksudkan supaya pengembangan BUMDesa dapat berkontribusi secara positif kepada masyarakat Desa itu sendiri.

Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan Universitas Brawijaya (PKDSPUB) menyatakan bahwa dalam pendirian BUMDesa harus memenuhi 7 ciri-ciri utama dalam proses pendiriannya (2007:4). Berikut ini merupakan 7 ciri-ciri tersebut:

- a. Badan Usaha ini dimiliki oleh Desa dan dikelola secara bersama
- b. Modal usaha berasal dari Desa sebesar (51%) dan dari masyarakat sebesar (49%) melalui penyertaan modal (saham)
- c. Operasionalnya menggunakan falsafah bisnis yang berakar dari budaya lokal (*local wisdom*)

- d. Bidang usaha yang dijalankan didasarkan pada potensi dan hasil informasi pasar
- e. Keuntungan yang diperoleh ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan anggota (penyerta modal) dan masyarakat melalui kebijakan desa (*village policy*)
- f. Difasilitasi oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, dan pemerintah desa
- g. Pelaksanaan operasionalisasi dilaksanakan secara bersama (Pemerintah desa, BPD, dan masyarakat).

Berdasarkan uraian di atas, pembentukan BUMDesa sangat perlu memperhatikan kepentingan Desa dan masyarakat sendiri. Pengelolaan BUMDesa ini diupayakan agar dapat membantu masyarakat meningkatkan taraf hidupnya. Pembentukan BUMDesa ini juga diharapkan dapat lebih menitikberatkan pada aspek potensi desa atau sesuai dengan *local wisdom* Desa tersebut. BUMDesa juga berupaya sebagai pendorong utama kegiatan ekonomi dari masyarakat Desa. Akan tetapi, dalam praktiknya perlu ada control dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, maupun pemerintah kabupaten agar dalam pengelolaannya tidak terjadi penyelewengan.

### **2.2.2 Tujuan BUMDesa**

BUMDesa berdiri atau dibentuk melalui musyawarah desa antara pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan warga sekitar. Pembentukan ini

diharapkan mampu membantu desa dalam mengelola potensi Desa dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa. Hal ini sebagaimana diutarakan oleh Eko (2013:2) sebagai berikut ini:

“BUMDesa dimaksudkan sebagai wadah usaha Desa, dengan spirit kemandirian, kebersamaan, dan kegotong-royongan antara pemerintah Desa dan masyarakat, yang mengembangkan aset lokal untuk memberikan pelayanan kepada warga masyarakat dan meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat Desa. BUMDesa tentu juga bermaksud untuk memberikan sumbangan terhadap penanggulangan kemiskinan dan pencapaian kesejahteraan rakyat.”

Pendirian BUMDesa diharapkan mampu membangu pemerintah Desa dalam menanggulangi kemiskinan di Desa. BUMDesa juga diupayakan mampu membentuk kemandirian Desa dan menciptakan kebersamaan antar elemen-elemen Desa untuk bersama-sama memajukan Desa. Selain itu, PKDSPUB (2007:5) menguraikan bahwa bahwa pendirian BUMDesa memiliki 4 tujuan utama sebagai berikut ini:

- a. Meningkatkan perekonomian desa
- b. Meningkatkan PADesa
- c. Meningkatkan pengelolaan potensi Desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat
- d. Menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi pedesaan.

Berdasarkan tujuan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pendirian BUMDesa dilakukan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat Desa. BUMDesa nantinya diharapkan mampu membantu usaha dan perekonomian masyarakat Desa. Melalui BUMDesa diharapkan dapat digali potensi-potensi lokal desa yang belum diketahui dan mampu dikembangkan untuk pembangunan sosial dan ekonomi Desa.

### **2.2.3 Prinsip Pengelolaan BUMDesa**

Prinsip Tata Kelola Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) Prinsip-prinsip pengelolaan BUMDesa penting untuk diuraikan agar difahami dan dipersepsikan dengan cara yang sama oleh pemerintah desa, anggota (penyerta modal), BPD, Pemkab, dan masyarakat. Menurut Fajarwati (2014:69-70) terdapat 6 prinsip dalam mengelola BUMDesa yaitu:

1. Kooperatif, Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDesa harus mampu melakukan kerjasama yang baik demi pengembangan dan kelangsungan hidup usahanya.
2. Partisipatif. Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDesa harus bersedia secara sukarela atau diminta memberikan dukungan dan kontribusi yang dapat mendorong kemajuan usaha BUMDesa.
3. Emansipatif. Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDesa harus diperlakukan sama tanpa memandang golongan, suku, dan agama.
4. Transparan. Aktivitas yang berpengaruh terhadap kepentingan masyarakat umum harus dapat diketahui oleh segenap lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka.
5. Akuntabel. Seluruh kegiatan usaha harus dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun administratif.
6. *Sustainabel*. Kegiatan usaha harus dapat dikembangkan dan dilestarikan oleh masyarakat dalam wadah BUMDesa.

#### **2.2.4 Unit Usaha yang Terdapat dalam BUMDesa**

Unit usaha yang berada di dalam struktur organisasi BUMDesa secara umum dapat dikelompokkan menjadi 2 yaitu (Fajarwati, 2014:60):

1. Unit Jasa Keuangan.

Unit ini dapat memberikan fasilitas dalam menjalankan usaha simpana pinjam.

2. Unit usaha sektor riil/ekonomi.

Unit usaha ini dapat menjalankan usaha yang secara praktis langsung berhubungan dengan kegiatan perekonomian masyarakat. misalnya usaha pertokoan, *fotocopy*, sablon, *home industry*, perkebunan, pertanian, dan perikanan.

Keberadaan Unit usaha dalam BUMDesa ini secara langsung dipimpin oleh direktur BUMDesa yang membawahi tiap-tiap penanggung jawab unit usaha. Direktur BUMDesa memiliki kewajiban dalam memberikan masukan-masukan dalam pengelolaan BUMDesa olhe tiap-tiap unit usaha. Direktur juga bertugas dalam pengawasan kegiatan BUMDesa agar berjalan sesuai dengan didirikannya BUMDesa. Selain itu, dalam BUMDesa juga terdapat kepala atau penganggung jawab tiap unit Desa. Tugas dan fungsi dari bagian ini yakni sebagai pelaksana teknis dari tiap unit usaha dari BUMDesa. Disamping itu, juga harus mampu mengendalikan dan mengorganisir pegawai atau staf yang ada di tiap unit usaha BUMDesa agar kinerja dari pegawai atau staf tersebut menjadi optimal.

### **2.3 Modal Sosial dan Ekonomi**



### 2.3.1 Modal Sosial

Modal sosial merupakan suatu konsep yang muncul sebagai jawaban atas banyaknya kegagalan dalam pembangunan yang selalu terfokus pada masalah ekonomi (Saefulrahman, 2015). Pendekatan ekonomi yang digunakan ternyata membawa pada perubahan paradigma di masyarakat terkait pembangunan itu sendiri. Pembangunan menjadi dipahami dengan banyaknya bantuan dari pemerintah. Hal ini menjadikan masyarakat mengalami ketergantungan yang sangat besar. Pada akhirnya banyak di antara mereka melupakan kekuatan yang dimiliki oleh dirinya, masyarakat, dan lingkungan sekitarnya. Modal sosial lebih menekankan pada potensi kelompok dan pola-pola hubungan antar individu dalam suatu kelompok dan antar kelompok, dengan ruang perhatian pada kepercayaan, jaringan, norma dan nilai yang lahir dari anggota kelompok dan menjadi norma kelompok (Field, 2010:10)

Modal sosial adalah cara disusunya masyarakat yang ditandai jaringan jaringan, norma-norma, dan kepercayaan sosial yang mempermudah koordinasi dan kerjasama demi mencapai suatu tujuan tertentu. Fukuyama (2002: 37) berpendapat bahwa social capital adalah kapabilitas yang muncul dari kepercayaan umum didalam sebuah masyarakat atau bagian-bagian tertentu darinya. Ia bisa dilembagakan dalam kelompok sosial yang paling kecil dan paling mendasar, demikian juga kelompok-kelompok masyarakat yang paling besar, negara, dan dalam seluruh kelompok lain yang ada di antaranya. Selain itu, Hasbullah (2006:6) menjabarkan modal sosial sebagai “sesuatu yang merujuk pada dimensi institusional, hubungan-hubungan yang tercipta, dan

norma-norma yang membentuk kualitas dan kuantitas hubungan sosial dalam masyarakat”

Putnam dalam Field (2010:44) menjelaskan bahwa modal sosial memberi kontribusi pada aksi kolektif dengan menambah kerugian-kerugian potensial bagi para penyimpang, membantu perkembangan norma-norma yang baik untuk resiprositas, memfasilitasi arus informasi mengenai reputasi-reputasi para pelaku, perwujudan keberhasilanusaha-usaha kerja sama pada masa lalu dan bertindak sebagai teladan bagi kerja sama di masa depan. Modal sosial merupakan sumber daya yang dipandang sebagai investasi untuk mendapatkan sumber daya baru. Sumber daya yang digunakan untuk investasi, disebut dengan modal. Modal sosial cukup luas dan kompleks. Modal sosial disini tidak diartikan dengan materi, tetapi merupakan modal sosial yang terdapat pada seseorang. Misalnya pada kelompok institusi keluarga, organisasi, dan semua hal yang dapat mengarah pada kerjasama. Hal ini karena ide pokok dari modal sosial jejaring sosial yang memiliki nilai dan kontak-kontak sosial yang mempengaruhi produktivitas dari individu-individu dan kelompok-kelompok (Field, 2010:46).

### **2.3.2 Modal Ekonomi**

Modal ekonomi adalah sumber daya yang bisa menjadi sarana produksi dan sarana finansial. Modal ekonomi ini merupakan jenis modal yang mudah dikonversikan ke dalam bentuk-bentuk modal lainnya. Modal ekonomi ini mencakup alat-alat produksi (mesin, tanah, buruh), materi (pendapatan dan benda-benda), dan

uang. Semua jenis modal ini mudah digunakan untuk segala tujuan serta diwariskan dari generasi ke generasi selanjutnya (Halim, 2014:109). Lebih lanjut terkait modal ekonomi dapat dikategorikan lebih jelas bahwa modal ekonomi yang nampak adalah uang. Modal uang digunakan untuk membiayai kampanye. Masing-masing partai/politisi berusaha untuk meyakinkan publik bahwa partai/politisi tersebut adalah partai/politisi yang lebih peduli, empati, memahami benar persoalan bangsa dan memperjuangkan aspirasi rakyat. Salurannya adalah melalui media promosi, seperti TV, lobi ke ormas, koran, radio, baliho, spanduk, sewa konsultan politik dan pengumpulan massa, semuanya itu membutuhkan dana yang besar (Firmanzah, 2010:47).

Sebenarnya modal ekonomi ini adalah tradisi Marxian. Bentuk-bentuk modal didefinisikan dengan merujuk pada penguasaan ekonomi. Konsepsi Marxian tentang modal dianggap terlalu menyempitkan pandangan atas gerak sosial yang terjadi dalam masyarakat. Namun Bourdieu tetap menganggap penting modal ekonomi, yang di antaranya adalah alat-alat produksi (mesin, tanah, tenaga kerja), materi (pendapatan, benda-benda), dan uang. Modal ekonomi merupakan modal yang secara langsung bisa ditukar, dipatenkan sebagai hak milik individu. Modal ekonomi merupakan jenis modal yang relatif paling independen dan dan fleksibel karena modal ekonomi secara mudah bisa digunakan atau ditransformasi ke dalam ranah ranah lain serta fleksibel untuk diberikan atau diwariskan pada orang lain.

## **2.4 Pembangunan Desa**

### 2.4.1 Desa

Desa merupakan sebuah wilayah pemerintahan terkecil dalam lingkup pemerintah daerah yang mana telah memiliki otonomi dalam mengatur dan mengurus warganya. Desa dibentuk atas dasar prakarsa masyarakat dan menjadi fondasi dalam pembangunan Desa. Pembentukan suatu Desa perlu memperhatikan asal usul Desa dan kondisi dari masyarakat setempat di Desa tersebut. Undang-undang terbaru mengenai Desa yakni Undang-Undang(UU) No 6 tahun 2014 tentang Desa mendefinisikan Desa sebagai berikut ini:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Berdasarkan definisi di atas, UU tentang Desa berupaya untuk memperkuat posisi Desa dalam aspek otonomi dan memnunjng kearifan lokal serta partisipasi masyarakat sekitar Desa dalam penyelenggaraan dan pembangunan Desa. Di samping definisi dari UU tersebut, Wanuwamatie (2012:14) mendefinisikan Desa sebagai “persekutuan hukum pribumi terkecil dengan kekuasaan sendiri, daerah sendiri, dan kekayaan sendiri”. Pandangan ini berasal dari sudut pandang yang menekankan pada aspek peraturan atau legalitas yang berlaku dalam masyarakat Desa. Desa secara politik memiliki wewenang dalam pembuatan aturan yang dipergunakan untuk kehidupan masyarakat Desa.

Aturan-aturan yang digunakan sebagai dasar untuk mengatur dan menjalankan kewenangan Pemerintah Desa telah mengalami perubahan. Keberadaan Desa secara legal telah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2005 tentang Desa. Selanjutnya peraturan tersebut diperbarui dengan Undang-undang yang secara lebih spesifik mengatur tentang Desa yakni Undang-undang No 6 tahun 2014 tentang Desa. Desa merupakan sebuah wilayah yang berdiri sendiri dibawah kecamatan yang dibentuk dengan aturan-aturan yang dipatuhi oleh masyarakat setempat. Suhartono (1991:12) menyebutkan bahwa Desa sebagai tempat hidup dalam sebuah ikatan keluarga dalam kelompok perumahan yang saling memiliki ketergantungan dalam bidang sosial dan ekonomi. Di dalam suatu Desa terdapat hubungan atau ikatan sosial yang sangat kuat antar warganya dalam upaya pembangunan sosial dan ekonomi masyarakat Desa.

#### **2.4.2 Pembangunan Desa**

Pembangunan Desa merupakan upaya untuk menciptakan suatu perubahan yang kearah yang lebih baik dari kondisi suatu Desa dibandingkan kondisi sebelumnya. Menurut Ndraha (1988: 24) pembangunan desa dinyatakan berhasil apabila terdapat partisipasi aktif dari masyarakat dalam pembangunan; rasa tanggung jawab masyarakat dalam pembangunan; kemampuan masyarakat desa untuk berkembang telah dapat ditingkatkan; tersedianya pra-sarana fisik; dan adanya lingkungan hidup yang serasi telah dapat dibangun dan dipelihara. Prasarat tersebut berkaitan dengan kondisi internal masyarakat Desa dan lingkungan sekitar masyarakat Desa.

1. Meningkatkan partisipasi aktif masyarakat

Ndraha (1988:27) menyebutkan partisipasi masyarakat ditingkatkan melalui usaha:

- a. Memberi stimulasi kepada masyarakat yang beres dan berkaitan dengan motivasi
- b. Menyesuaikan program pemerintah dengan kebutuhan (keinginan) yang telah lama dirasakan oleh masyarakat Desa yang bersangkutan
- c. Menumbuhkan atau menanamkan kesadaran akan kebutuhan atau perlunya perubahan di dalam masyarakat, dengan memberikan pendidikan dalam arti luas

2. Menumbuhkan rasa tanggungjawab masyarakat dalam pembangunan. Ndraha (1988:28) menyebutkan bahwa rasa tanggung jawab dapat ditumbuhkan antara lain dengan cara berikut ini:

- a. Yang bersangkutan dipercayakan untuk melakukan suatu tugas yang ia setuju
- b. Yang bersangkutan dipercayakan untuk melakukan tugas-tugas kecil dan kemudian diberi kepercayaan untuk tugas yang lebih besar
- c. Mempraktekkan sifat-sifat dan nilai-nilai seperti kejujuran, kesabaran, kerja sama, penghargaan, dan ketaatan dalam setiap pekerjaan dari masyarakat
- d. Memberikan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan

- e. Menanamkan keyakinan dan kemampuannya sendiri dalam menghadapi pelbagai tantangan.
  - f. Memberikan kesempatan untuk memutuskan apa yang dikehendaknya.
3. Meningkatkan kemampuan masyarakat

Yang dimaksud dengan meningkatkan kemampuan masyarakat disini menurut Ndraha (1988:30) ialah usaha untuk meningkatkan kemampuan masyarakat untuk dapat berkembang sendiri. Kemampuan masyarakat isebut juga sebagai swadaya. Akan tetapi didalamnya pemerintah memiliki peranan penting dalam hal ini, karena pemerintah memiliki seperangkat pengetahuan dan sumber daya untuk menunjang masyarakat Desa (Ndraha, 2008:31). Selain itu, membangun swadaya masyarakat berarti menciptakan pembangunan ekonomi dan sosial di tingkat Desa. Oleh karenanya, program-program pemerintah dibidang sosial dan ekonomidi tingkat Desa berfungsi berfungsi sebagai sarana pembangunan masyarakat yang bersangkutan.

4. Membangun sarana fisik Desa

Selain sarana non-fisik, pembangunan Desa memiliki sasaran yang bersifat fisik (Ndraha, 1988:33). Saranan fisik dapat diketahui program-program di Desa yang bersifat sektoral untuk pembangun fisik Desa secara khusus. Setiap program terdiri dari satu atau lebih proyek dan setiap proyek tersebut memiliki targaet yang dijadikan sebagai tolak ukur dalam penilaian keberhasilan (Ndraha, 1988:34).

5. Membangun Lingkungan hidup yang serasi

Pengembangan aspek lingkungan hidup dari Desa sangat diperlukan suatu peran dari pemerintah yang termasuk dalam beberapa hal berikut ini

- 1) Penguasaan lingkungan hidup (membuat aturan tentang lingkungan hidup, perlindungan, dan peradilan)
- 2) Administrasi lingkungan
  - a. Adminsitrasi kesehatan lingkungan
  - b. Administrasi penyelamatan lingkungan
  - c. Administrasi tata lingkungan
- 3) Pelaksanaan administrasi lingkungan

## 2.5 Penelitian Terdahulu

Pada sub-bab ini dijelaskan mengenai studi terdahulu, yang dimana berisi tentang hasil penelitian terdahulu, fokus penelitian yang sejenis dan pembeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti. Selain dari pada itu, hasil penelitian terdahulu ini juga menjadi bahan acuan peneliti dalam melaksanakan penelitian ini. Berikut tabel yang menerangkan tentang penelitian terdahulu:

**Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu**

No	Peneliti	Judul Penelitian	Pembeda
1	Ratna Trisuma Dewi (2012)	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi <i>Collaborative Governance</i> dalam Pengembangan Industri	- Peneliti mengidentifikasi aktor atau <i>stakeholder</i> yang terlibat dalam kolaborasi terlebih dahulu. - Secara teoritis, peneliti mengunggakan 8 tem keberhasilan kolaborasi menurut DeVee (2007) dalam Sudarmono (2010)



		Kecil (Studi Kasus Tentang Kerajinan Reyog dan Pertunjukan Reyog di Kabupaten Ponorogo)	<p>yakni <i>networked structure, commitment to purpose, trust to among participant, governance, acces to authority, distributive accountability/responsibility, information sharing, dan acces to resource.</i></p> <p>- Faktor pendukung dalam penelitian ini yaitu sumberdaya manusia, sumber daua keuangan, dan otoritas. Sedangkan faktor penghambatnya yakni kurangnya komitmen, kurangnya kepercayaan, keterbatasan informasi, dan kurangnya struktur jaringan yang hierarkis.</p>
2	Junaidi (2016)	<i>Collaborative Governance</i> dalam Upaya Menyelesaikan Krisis Listrik di Kota Tanjung Pinang	<p>- Penelitian ini juga terlebih dahulu mengidentifikasi aktor yang dalam kolaborasi</p> <p>- penelitian ini tidak terlalu menggunakan aspek teoritis dalam <i>collaborative governance</i> dan hanya mendeskripsikan jalannya kolaborasi antar aktor dalam upaya menyelesaikan krisis listrik</p> <p>- Faktor penghambat dalam penelitian ini yakni lemahnya pemerintah dalam hal membuat perencanaan mengenai aspek pelayanan kelistrikan dan kurangnya sinergitas dari pemerintah daerah dan PLN.</p>
3	Septiofera Ereus Prabowo (2016)	Analisis Partisipasi Masyarakat dalam Pengembangan Desa Wisata (Studi Pada Desa Pujon Kidul Kecamatan Pujon Kabupaten Malang)	<p>- Penelitian ini mendeskripsikan wujud partipasi masyarakat dalam pengembangan wisata di Desa Pujon Kidul yang mana bentuk partisipasi tersebut meliputi partisipasi buah pikir, tenaga fisik, keterampilan dan kemahiran, serta harta benda.</p> <p>- Faktor penghambat masyarakat tidak berpartisipasi dalam pengembangan desa wisata karena sumber daya manusia rendah, motivasi yang rendah dalam diri masyarakat, pengurusan perizinan produk makanan khas, politik, dan regulasi.</p> <p>- Faktor pendukung masyarakat berpartisipasi dalam pengembangan desa wisata karena komunikasi yang terjalin dengan baik antara pemerintah</p>

			desa dengan masyarakat dan usiausia produktif.
--	--	--	--

Sumber: Diolah peneliti, 2018

Dari tabel 2.1 terdapat 3 penelitian terdahulu yang mana dua diantaranya menggunakan aspek teoritis yang sama dengan penelitian yang dilakukan peneliti yakni mengenai *collaborative governance*. Akan tetapi yang membedakan yakni pada penelitian Ratna Trisuma Dewi (2012) aspek *collaborative governance* yang digunakan yakni mengenai 8 item keberhasilan *collaborative governance* yang meliputi *networked structure*, *commitmen to purpose*, *trust to among participant*, *governance*, *aces to authority*, *distributive accountability/responsibility*, *information sharing*, dan *aces to resource*. Sedangkan peneliti menggunakan aspek *collaborative process* menurut Anshal dan Grash (2007) yang terdiri dari *face to face dialogue*, *trust building*, *commitmen to process*, *share understanding*, dan *intermediate income* atau capaian. Aspek ini cukup memberikan segi pembeda dengan penelitian terdahulu.

Sedangkan pada penelitian kedua dari Junaidi (2016), kolaborasi yang coba dideskripsikan tidak menggunakan aspek teoritis tertentu. Peneliti hanya menjelaskan proses kolaborasi yang dilakukan oleh aktor-aktor yang terlibat. Hal ini sangat menunjukkan perbedaan dengan penelitian yang dilakukan peneliti karena peneliti menggunakan aspek *collaborative process* untuk menganalisis kolaborasi pengelolaan BUMDesa di daerah Pujon Kidul. Untuk penelitian ketiga yakni penelitian dari Septiofera Ereus Prabowo (2016) memiliki korelasi terkait lokasi penelitian yaitu Desa Pujon Kidul. Penelitian tersebut mendeskripsikan wujud partisipasi dari masyarakat

yang berupa partisipasi buak pikir, tenaga fisik, keterampilan dan kemahiran, serta harta benda. Namun, ditemukan bahwa faktor penghambat masyarakat tidak berpartisipasi dalam pengembangan desa wisata karena sumber daya manusia rendah, motivasi yang rendah dalam diri masyarakat, pengurusan perizinan produk makanan khas, politik, dan regulasi. Penelitian ini cukup memberikan pemahaman bagi peneliti mengenai gambaran mengenai partisipasi masyarakat di Desa Pujon Kidul dalam pembangunan Desa khususnya melalui BUMDesa.

