

**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM KEMANDIRIAN DESA**  
*(Studi pada Implementasi Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa  
di Kabupaten Sidoarjo)*

**Abdul Fatah Fanani<sup>1</sup>, Supardi Ibrahim<sup>2</sup>**  
STIA Panglima Sudirman

Abstrak

Reformasi kebijakan tentang desa dapat terlihat jelas dalam undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa. Masyarakat desa selama ini lebih sering hanya menjadi penonton dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Namun melalui undang-undang nomor 6 tahun 2014 ini masyarakat diberikan kewenangan pengakuan terhadap hak asal usul (rekognisi), penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa (subsidiaritas), keberagaman, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Pemilihan metode penelitian kualitatif dalam penelitian ini dengan maksud agar dalam proses pencarian makna dibalik fenomena dapat dilakukan pengkajian secara komprehensif, mendalam, alamiah, dan apa adanya serta tanpa banyak campur tangan dari peneliti. Dengan metode kualitatif ini dapat di analisis mengenai pendekatan collaborative governance dalam mewujudkan kemandirian desa.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa di kabupaten Sidoarjo sudah ada beberapa kegiatan yang mendukung collaborative governance dalam mendorong terwujudnya kemandirian desa. Beberapa kegiatan tersebut diantaranya adalah terbentuknya Badan Koordinasi Antar Desa (BKAD), Program Kawasan Perdesaan (PROKADES), Desa Melangkah, dan Start Up Desa.

**Kata Kunci:** Kemandirian Desa, Collaborative Governance, Recognisi, Subsidiaritas, Undang-undang Desa.

*Abstract*

*Policy reforms on villages can be seen clearly in Law No. 6 of 2014 about villages. The village community has only been a spectator in the implementation of development in their area. However, through law number 6 of 2014, the village community is given the authority to recognize the rights of origin (recognition), recognition of local scale authority and decision making locally for the benefit of the village community (subsidiarity), diversity, togetherness, mutual cooperation, kinship, deliberation, democracy, independence, participation, equality, empowerment and sustainability.*

*This study uses qualitative research methods with a descriptive approach. The selection of qualitative research methods in this study with the intention that in the process of finding the meaning behind the phenomenon can be carried out comprehensively, deeply, naturally, and as it is and without much interference from researchers. This qualitative method can be analyzed about collaborative governance approaches in realizing village independence.*

*The results of this study indicate that there are already several activities in Sidoarjo regency that support collaborative governance in encouraging the realization of village independence. Some of these activities include the establishment of an Inter-Village Coordination Board (BKAD), the Rural Area Program (PROKADES), Desa Melangkah, and Start Up Villages.*

**Keywords:** *Village Independence, Collaborative Governance, Recognition, Subsidiarity, Village Law.*

## **Pendahuluan**

Peraturan perundang-undangan tentang desa telah dibuat pemerintah sejak awal republik ini berdiri. Namun ada perbedaan yang fundamental antara undang-undang nomor 6 tahun 2014 dengan peraturan perundangan tentang desa sebelumnya. Sebagai contoh dalam Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah disusun dengan semangat amanah konstitusi yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan pasal 18B ayat (2). Meskipun demikian kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan. Peraturan tentang desa yang terbaru dan diharapkan mampu membawa perubahan yang signifikan di desa adalah undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa. Dalam undang-undang nomor 6 tahun 2014 tersebut mengandung substansi yang sangat berbeda dengan peraturan perundangan sebelumnya. *Reformasi kebijakan tentang desa* dapat terlihat jelas dalam undang-undang desa ini. Masyarakat desa selama ini lebih sering hanya menjadi penonton dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Namun melalui undang-undang nomor 6 tahun 2014 ini masyarakat diberikan kewenangan pengakuan terhadap hak asal usul (*rekognisi*), penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa (*subsidiaritas*), keberagaman, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan.

Dalam implementasi undang-undang nomor 6 Tahun 2014, masih banyak mengalami hambatan, sehingga masih jauh dari harapan. Hambatan-hambatan dalam implementasi undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa tersebut, seperti disampaikan Marwan Jafar Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi pada acara Rembug Nasional Desa Membangun Indonesia di Jakarta, CNN Indonesia Selasa, 15/12/2015 23:49 WIB, dalam Fanani (<http://abdulfatahfanani.blogspot.com/2017/11/policypartnership-dalam-mewujudkan.html>) diantaranya:

1. ***Hambatan pertama***, kata Marwan, adanya fragmentasi penafsiran Undang-Undang Desa di tingkat elit. Hal ini berimplikasi pada proses implementasi dan pencapaian mandat yang tidak utuh, bahkan mengarah pada pembelokan terhadap mandat undang-undang desa.

2. **Hambatan kedua**, di tingkat pemerintahan desa, kata Marwan, kerap terjadi pragmatisme yang mengarah pada hilangnya kreativitas dalam menggali sumber daya lokal di desa. Dana desa yang seharusnya digunakan masyarakat desa untuk membangun kemandirian dan kesejahteraan masyarakat desa, sampai saat ini belum mampu dimanfaatkan secara optimal. Penggunaan dana desa masih melakukan replikasi atas village project sebelumnya yang bias pembangunan infrastruktur.
3. **Hambatan ketiga**, demokratisasi di desa masih menghadapi kendala praktik administratif. Aparat daerah cenderung melakukan tindakan kepatuhan dari pusat untuk mengendalikan pemerintah desa, termasuk dalam hal penggunaan dana desa. Padahal menurutnya, undang-undang desa telah mengakui kewenangan yang dimiliki oleh desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya secara demokratis dan partisipatif. Demokratisasi desa juga terkendala oleh lemahnya tingkat partisipasi yang substantif dan konstruktif dari masyarakat desa. Pada dimensi inilah pemerintah dan pemerintah daerah dapat berperan aktif untuk membina dan memberdayakan masyarakat desa dalam rangka meningkatkan kualitas partisipasi mereka, tandasnya.
4. **Hambatan keempat**, menurut Marwan menyangkut masalah penguasaan rakyat atas tanah dan sumber daya alam. Hal ini belum terintegrasi dan belum menjadi basis dari proses pembangunan dan pemberdayaan desa. Masalah struktural seperti konflik agraria, kepastian hak desa atas wilayahnya dan kedaulatan dalam mengatur ruang desa belum tercermin dalam kebijakan pembangunan dan pemberdayaan desa.
5. **Hambatan kelima**, mengenai praktik pelaksanaan Musyawarah Desa cenderung patriarki. Peran perempuan mengalami marjinalisasi. Misalnya ketika mereka menyampaikan usulan yang berkaitan dengan kepentingan tubuh, nalar, dan keberlangsungan hidupnya.
6. **Hambatan keenam**, kata Marwan, tata ruang kawasan pedesaan harus tunduk pada tata daerah. Aturan ini cenderung tidak sesuai dengan aspirasi desa. Pembangunan desa skala lokal terkendala dengan pola kebijakan tata ruang pedesaan yang berpola Top-down. "Hal ini tidak jarang menyebabkan desa kehilangan akses sumber daya akibat kebijakan tata ruang yang belum mengakomodir aspirasi desa, tandasnya."

Dari beberapa permasalahan implementasi undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa tersebut masih terlihat jelas peran dominan pemerintah. Sedangkan peran masyarakat masih dipandang sebagai pihak yang lemah untuk dilibatkan. Kondisi ini bertolak belakang

dengan spirit Undang-undang desa yang memberi peluang kepada pemerintah desa dan masyarakat desa untuk mandiri.

Adapun salah satu azas dalam pengaturan desa yang termuat dalam pasal 3 yang menjadi spirit dari undang-undang nomor 6 Tahun 2014 tentang desa tersebut adalah *azas kemandirin*. Kemandirian desa tersebut meliputi (1) kemandirian pemerintah desa (*Local Self Government*), (2) kemandirian masyarakat desa (*Local Governing Community*). Karena adanya keterbatasan sumber daya di desa, maka dalam upaya mencapai kemandirian tersebut, desa bisa melakukan kolaborasi dan kerjasama.

Upaya untuk mewujudkan kemandirian desa merujuk pada pasal 3 undang-undang nomor 6 Tahun 2014 yang merupakan langkah yang penting dalam mendorong perubahan masyarakat desa menuju kemandirian. Namun sampai saat ini hanya sedikit desa yang sudah menyandang predikat mandiri. Pada tahun 2014 hanya 3,92 persen yang tergolong desa mandiri, sementara yang tergolong desa tertinggal sebanyak 27,22 persen, dan yang tergolong desa berkembang sebanyak 68,86 persen, data BAPPENAS dan BPS, 2015 dalam Irawan (2017: 2). Dari pengalaman sejarah menunjukkan bahwa kemandirian suatu desa tidak bisa dilaksanakan tanpa melibatkan pihak lain bahkan desa lainnya. Hal tersebut disebabkan karena antara satu dengan yang lainnya saling terkait. Kolaborasi dan kerjasama merupakan sesuatu yang tidak bisa dihindarkan dalam rangka mewujudkan kemandirian desa.

Oleh karena itu dalam makalah ini, penulis mencoba mengkaji implementasi *collaborative governance* dalam mewujudkan kemandirian desa menurut undang-undang nomor 6 tahun 2014. Dengan melihat fenomena yang ada, atas implementasi kebijakan undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa dengan beberapa permasalahannya akan dianalisis dengan menggunakan *teori collaborative governance* dalam mewujudkan kemandirian desa di Kabupaten Sidoarjo Provinsi Jawa Timur. Dan dari beberapa permasalahan yang ada dapat dirumuskan permasalahan, yaitu bagaimana implementasi *collaborative governance* dalam mewujudkan kemandirian desa menurut undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa dan apa kelebihan dan kekurangan dari implementasi *collaborative governance* dalam mewujudkan kemandirian desa?

### **Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Adapun data utama diperoleh dari wawancara mendalam, observasi dan dokumentasi. Dalam penelitian kualitatif ini, peneliti merupakan instrumen utama penelitian. Sampel dalam penelitian kualitatif dipilih secara purposif sampling dengan memilih informan

yang paling memahami permasalahan yang diteliti. Kemudian sampel dikembangkan menggunakan metode snowball sampling. Pemilihan metode penelitian kualitatif dalam penelitian ini dengan maksud agar dalam proses pencarian makna dibalik fenomena dapat dilakukan pengkajian secara komprehensif, mendalam, alamiah, dan apa adanya serta tanpa banyak campur tangan dari peneliti. Dengan metode kualitatif ini dapat di analisis mengenai pendekatan *collaborative governance* dalam mewujudkan kemandirian desa.

## **Pembahasan**

### **1. Kemandirian Desa**

Pembangunan desa merupakan suatu proses perubahan yang berusaha memperkuat apa yang lazim disebut *community self reliance* atau kemandirian. Dalam proses ini masyarakat desa dibantu, didampingi dan difasilitasi untuk melakukan analisis terhadap masalah yang dihadapi, untuk menemukan solusi masalah tersebut dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki, menciptakan aktivitas dengan kemampuannya sendiri. Dengan pendekatan semacam ini, masyarakat desa diberi peluang memutuskan apa yang dikehendaki, dan inisiatif mereka kemudian menjadi basis program-program pembangunan pedesaan (Usman, 2015).

Dalam ilmu sosial, istilah kemandirian (*resilience*) sering dipersamakan dengan istilah otonom, tidak tergantung atau bebas, mengelola diri sendiri dan keberlanjutan diri. Kemandirian masyarakat dipandang sebagai suatu kondisi yang terbentuk melalui perilaku kolektif masyarakat dalam melakukan perubahan sosial. Perubahan perilaku kolektif itu dapat didukung melalui program intervensi masyarakat yang dikembangkan oleh pihak luar (pemerintah) yang mensyaratkan adanya gerakan partisipasi masyarakat. Oleh sebab itu pengembangan kemandirian merupakan bentuk perubahan sosial diri manusia dari situasi tergantung terhadap bantuan menjadi lebih mandiri atas dasar inisiatif dan kreativitas masyarakat setempat.

Dalam perspektif pembangunan berkelanjutan, ketercapaian partisipasi masyarakat menghasilkan *kondisi kemandirian* dengan karakteristik (Morse, 2008):

- a. memiliki kapasitas diri yaitu sikap tidak tergantung, mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan potensinya, menyelesaikan masalah yang dihadapi, secara ekonomi mampu menghasilkan (produksi dan pendapatan) untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, dan dapat melakukan kontrol dalam masyarakat,
- b. memiliki tanggung jawab kolektif yaitu adanya pengembangan kerjasama dan kemitraan antar warga masyarakat dalam mengatasi permasalahan dan memenuhi

kebutuhan hidupnya dan pengembangan jaringan sosial untuk mengakses berbagai peluang,

- c. memiliki kemampuan berfikir dan bertindak secara berkelanjutan yaitu menjaga kualitas lingkungan sistemik dan memelihara pelayanan dan sumber daya secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam perspektif pembangunan berorientasi pada rakyat, untuk membangun kemandirian masyarakat perlu dikembangkan gerakan masyarakat. Gerakan itu dimaksudkan sebagai upaya menggerakkan sebuah masa kritis secara terorganisasi dalam berpartisipasi masyarakat yang penuh dengan inisiatif, tidak tersentralisir, dan mandiri sehingga keadilan, keberlanjutan dan kecukupan (Agusta, Tetiani & Fujiartanto, 2014).

Sedangkan untuk mengukur tingkat kemandirian desa bisa menggunakan Indeks Kemandirian Desa (IKD). Indeks kemandirian desa (IKD) ini mengukur tingkat pemenuhan kebutuhan umum. Konstruk yang disusun untuk kesejahteraan umum meliputi: 1) Ekonomi masyarakat atau standard material; 2) Pendidikan masyarakat; 3) Kesehatan masyarakat; 4) Lembaga kemasyarakatan atau modal sosial; 5) Lingkungan hidup; 6) Keamanan dan ketertiban; 7) Kedaulatan politik masyarakat atau pemerintahan; 8) Peranserta masyarakat dalam pembangunan; 9) Peran swasta untuk peningkatan daya saing (Agusta, Tetiani, & Fujiartanto, 2014).

## 2. Collaborative Governance

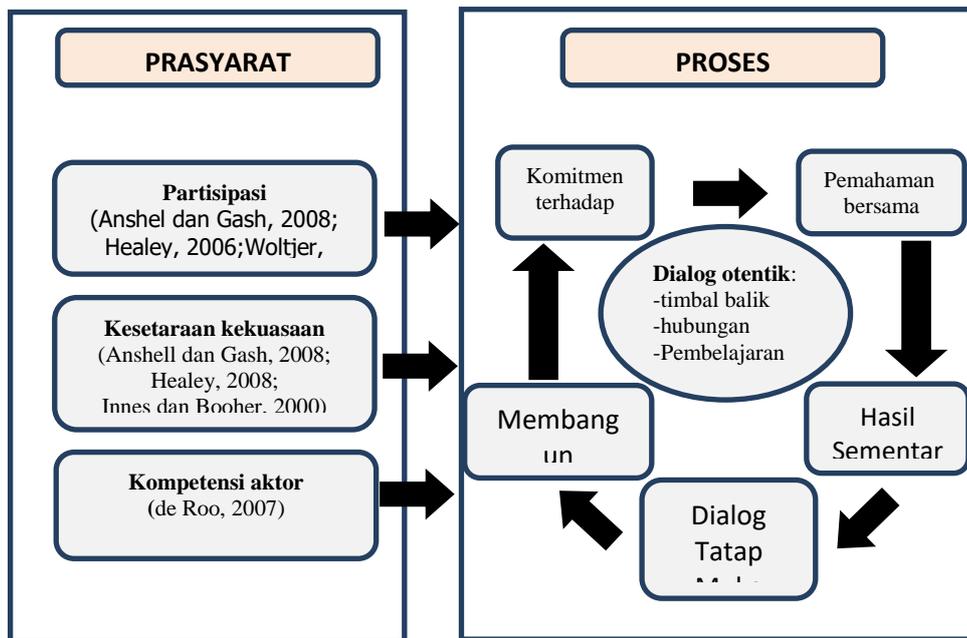
Pengertian collaborative governance menurut Ansell & Gass (2008: 545) ialah: *“collaborative governance is therefore a type of governance in which public and private actors work collectively in distinctive ways, using particular processes, to establish laws and rules for the provision for the public goods”*. Sedangkan definisi Collaborative governance menurut Ansell & Gass (2008: 544) dinyatakan bahwa:

*“A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process, that is formal, concensus oriented, and deliberative, and that aims to make or implement public policy, or manage public program or assets”*.

Collaborative Governance dipahami sebagai upaya memasukkan seperangkat struktur yang luas, aktor, proses dan tindakan yang memungkinkan kolaborasi dalam pengelolaan sumber daya kolektif. Sehingga Collaborative Governance dimaknai sebagai proses dan

struktur pengambilan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan orang-orang yang melintasi batas-batas badan publik, tingkat pemerintahan, dan/atau lingkungan publik, swasta dan sipil untuk melaksanakan tujuan umum yang tidak dapat diselesaikan.

Sedangkan proses *collaborative governance* memiliki prinsip-prinsip kesetaraan kekuasaan, tingkat partisipasi, dan kompetensi, seperti yang disampaikan Ansell & Gash (2008) seperti dalam gambar berikut:



Sumber: diadaptasi dari Ansell & Gash, 2008

Pendapat lain yang hampir sama adalah seperti yang digambarkan oleh Emerson dan Nabatchi (dalam Avoyan et.al, 2017) bahwa *Colaborative governance* adalah konfigurasi dinamis dari dinamika kolaborasi yang merespons konteks dan driver sistem, dan menghasilkan tindakan, hasil, dan adaptasi. Sedangkan dinamika kolaboratif yang terdiri dari tiga komponen yang saling berinteraksi yaitu: berprinsip *keterlibatan, motivasi bersama* dan *kapasitas aksi bersama untuk menggerakkan*.

### 3. Membangun Collaborative Governance dalam Kemandirian Desa di Kabupaten Sidoarjo

Kemandirian desa merupakan unsur penting dalam pembangunan desa. Untuk bisa mewujudkan kemandirian desa, sangat diperlukan kerjasama dan kolaborasi dalam menentukan kebijakan yang mampu mendorong kemandirian desa. Karena dengan kerjasama dan kolaborasi dengan beberapa pemangku kepentingan akan meringankan

dan mempercepat proses kemandirian desa, karena sumber daya desa sangat terbatas, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Oleh sebab itu membangun kolaborasi dalam mewujudkan kemandirian desa menjadi salah satu strategi yang tepat dalam pembangunan desa.

Kabupaten Sidoarjo terdiri dari 322 desa dan 31 kelurahan di 18 kecamatan. Jumlah desa dan kelurahan tersebut sudah mengalami pengurangan setelah terhapusnya 2 desa dan 2 kelurahan dari peta kabupaten Sidoarjo karena bencana lumpur yang disebabkan oleh pengeboran minyak yang dilakukan PT. Minarak Lapindo Jaya (Sumber: saranakita.com). Keempat desa dan kelurahan tersebut adalah desa Renokenongo, Kelurahan Jatirejo, Kelurahan Siring Kecamatan Porong dan desa Kedungbendo Kecamatan Tanggulangin.

Upaya membangun kerja sama dengan beberapa pihak, baik pemerintah, swasta, perguruan tinggi dan masyarakat dalam mewujudkan kemandirian desa di kabupaten Sidoarjo sudah dilakukan melalui beberapa kegiatan. Kegiatan-kegiatan dan program dalam membangun kolaborasi dengan beberapa pihak tersebut banyak diinisiasi oleh pemerintah khususnya Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak, Keluarga Berencana (Dinas PMD, P3A, KB) Kabupaten Sidoarjo. Upaya untuk mewujudkan kemandirian desa melalui beberapa kegiatan dan program tersebut dilakukan dalam rangka implementasi Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa.

Kolaborasi antar pihak (*Collaborative governance*) dalam mewujudkan kemandirian desa di kabupaten Sidoarjo selama ini sudah dilakukan melalui beberapa kegiatan diantaranya:

a. ***Membentuk Badan Koordinasi Antar Desa (BKAD).***

Badan Koordinasi Antar Desa (BKAD) sebenarnya salah satu bentuk kegiatan dalam implementasi program PNPM Mandiri Perdesaan. BKAD dibentuk dalam rangka menjaga keberlanjutan program dana bergulir yang dikelola Unit Pengelola Keuangan (UPK) di Tingkat Kecamatan. Dana perguliran tersebut diperuntukkan keluarga miskin yang tidak mampu mengakses dana dari Bank karena tidak mempunyai agunan. Perolehan laba dari perguliran dimanfaatkan untuk investasi dan pembangunan desa. Karena keberadaannya di tingkat kecamatan, sehingga asset dana perguliran yang di kelola UPK tersebut adalah milik seluruh desa dalam satu kecamatan. Sehingga BKAD berfungsi sebagai perwakilan dari masing-masing desa. Namun perkembangan selanjutnya BKAD merupakan lembaga yang berfungsi untuk

membangun kerjasama antar desa yang lebih luas, tidak terbatas pada pengelolaan keuangan UPK saja. Dengan masuknya beberapa program pengembangan kawasan, peran BKAD menjadi lebih signifikan. Bahkan kerjasama antar desa bisa di inisiasi melalui lembaga BKAD ini. Di kabupaten Sidoarjo sudah ada empat kecamatan yang membentuk Badan Koordinasi Antar Desa (BKAD). Keempat kecamatan tersebut adalah kecamatan Wonoayu, kecamatan Tarik, kecamatan Jabon, dan kecamatan Kembang. Bahkan di ketiga kecamatan yaitu Wonoayu, Tarik, dan Jabon sudah menginisiasi pembentukan Badan Usaha Milik Desa Bersama (BUMDESMA). BUMDESMA tersebut merupakan langkah lanjutan dalam mengembangkan kerjasama usaha ekonomi antar desa dalam satu wilayah kecamatan. BUMDESMA yang sudah terbentuk dan mulai berjalan adalah BUMDESMA kecamatan Wonoayu yang bernama BUMDESMA WONOAYU.

Inisiator untuk membangun lembaga BKAD atau semacamnya bisa dari masyarakat sendiri atau dari pihak luar (program PNPM Mandiri) misalnya, namun keberlanjutan program tersebut menjadi tanggungjawab bersama. Hal ini penting karena kerjasama antar desa dalam kondisi tertentu merupakan keharusan demi kesejahteraan bersama. Dan hal ini penting dalam rangka membangun kepedulian antar warga masyarakat dan antar desa demi tercapai kesejahteraan bersama.

***b. Program Kawasan Perdesaan (PROKADES).***

Program Kawasan Perdesaan (PROKADES) ini di dasari oleh Permendesa nomor 5 tahun 2016 tentang Pembangunan Kawasan Perdesaan. Dalam PROKADES ini stakeholders yang terlibat lebih luas, karena melibatkan badan-badan pemerintah, beberapa organisasi kemasyarakatan dan swasta (privat). Inti dari program kawasan perdesaan ini adalah suatu upaya pembangunan desa dengan memfokuskan pada satu kawasan yang dibangun secara komprehensif dengan perencanaan yang matang dan alokasi biaya yang memadai. Kawasan perdesaan yang menjadi fokus program bisa berada disatu desa atau berada di irisan beberapa desa. Perencanaan penataan kawasan perdesaan ini dengan memperhatikan kebijakan tata ruang dari pemerintah daerah setempat. Kolaborasi antara pemerintah dengan melibatkan beberapa dinas atau badannya, sektor swasta, dan masyarakat menjadi bagian dari upaya membangun *collaborative governance*. Pembangunan kawasan perdesaan ini dilakukan secara integratif, mulai dari sektor infrastrukturnya, ekonominya, juga sosial budayanya. Dengan adanya program pengembangan kawasan dari pemerintah khususnya Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes

PDTT), maka upaya untuk membangun *collaborative governance* dalam mewujudkan kemandirian desa menjadi lebih cepat. Dorongan untuk membangun kemandirian desa sering kali tidak mampu muncul dari internal masyarakat sendiri. Stimulan dari pemerintah melalui program pengembangan kawasan perdesaan menjadi opsi yang mampu untuk membangkitkan kemandirian desa. Dengan adanya keterlibatan dari pemerintah, swasta, dan tentu dari masyarakat sebagai target group program maka percepatan dalam membangun kawasan perdesaan menjadi signifikan. Dukungan dana dari APBN melalui Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) mampu mendorong spirit warga masyarakat untuk mengembangkan potensi lokal dan mengembangkan ekonomi lokal. Keterlibatan swasta melalui kegiatan *Corporate Social Responsibility* (CSR) menjadi daya dorong bagi percepatan pembangunan dan kemandirian desa.

### c. Desa melangkah

Bentuk kerjasama lainnya sebagai implementasi *collaborative governance* adalah program Desa Melangkah. Program Desa Melangkah ini adalah sebagai bentuk kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Sidoarjo khususnya Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan dan Anak, Keluarga Berencana (Dinas PMD, P3A, KB) dengan Harian Pagi Jawa Pos. Bahkan dalam beberapa even kegiatan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo juga menjalin kerja sama dengan perguruan tinggi, salah satunya adalah Universitas Muhammadiyah Sidoarjo (UMSIDA). Dalam program desa melangkah tersebut terdapat kegiatan publikasi beberapa praktik baik di desa melalui harian pagi Jawa Pos. Sedangkan kegiatan lainnya yang dilakukan dalam program Desa Melangkah tersebut adalah dengan mengadakan pelatihan kepada Kepala Desa di Kabupaten Sidoarjo mengenai persiapan dalam pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDESA). Kegiatan tersebut merupakan bagian dari program Dinas PMD, P3A, KB Kabupaten Sidoarjo.

### d. Start up desa (UMSIDA, Pemuda/Masyarakat, Dinas PMD, P3A dan KB)

Sedangkan program Start Up Desa merupakan program baru yang akan dimulai pada pertengahan 2018 sampai akhir 2018 ini. MoU antara Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) dengan Universitas Muhammadiyah Sidoarjo (UMSIDA) sudah ditandatangani. Program Start Up Desa ini rencananya akan diimplementasikan di kabupaten Sidoarjo. Program Start Up Desa ini merupakan bentuk *collaborative governance* yang membangun kolaborasi antara pemerintah pusat (Kemendes PDTT), Universitas Muhammadiyah

Sidoarjo (UMSIDA), pemerintah kabupaten Sidoarjo dan Masyarakat Desa. Dalam program Start Up Desa tersebut sasarannya kaum muda desa. Dalam program tersebut pemuda desa akan dilatih dan didampingi untuk membangun start up guna memasarkan potensi desa secara online.

Apabila dianalisis dengan menggunakan pendekatan *teori collaborative governance* menurut Ansell & Gash seperti diuraikan sebelumnya, prasarat bagi terbangunnya collaborative governance dapat dideskripsikan sebagai berikut:

**a. Partisipasi**

Badan Koordinasi Antar Desa (BKAD) merupakan suatu upaya untuk menyelesaikan permasalahan bersama antara beberapa desa dalam satu kecamatan. Keanggotaan BKAD mencerminkan keterwakilan dari masing-masing desa dalam satu kecamatan, sehingga mencerminkan partisipasi masyarakat desa dalam satu kecamatan.

Sedangkan Program Kawasan Perdesaan (PROKADES) ini partisipasi atau keterlibatan stakeholders yang terlibat lebih luas lagi, karena melibatkan badan-badan pemerintah, beberapa organisasi kemasyarakatan dan swasta (privat). Kegiatan penataan kawasan desa secara menyeluruh melalui kolaborasi beberapa stakeholders mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai pada Monitoring dan evaluasi melibatkan partisipasi masing-masing stakeholders dalam suatu organisasi/komite yang dibentuk dalam PROKADES.

Dalam program Desa Melangkah ini partisipasi atau keterlibatan stakeholders masih atas inisiasi pemerintah kabupaten Sidoarjo khususnya Dinas PMD, P3A, KB. Sedangkan dalam program Start Up Desa masih dalam persiapan pelaksanaan setelah ditandatanganinya MoU antara Kemendesa PDPTT dan Universitas Muhammadiyah Sidoarjo (UMSIDA).

**b. Kesetaraan Kekuasaan**

Masing-masing anggota yang merupakan representasi dari masing-masing stakeholders tersebut memiliki kekuasaan yang setara, baik anggota yang berasal dari dinas, badan, swasta, NGO, maupun masyarakat. Semua tergabung dalam BKAD maupun PROKADES dengan tujuan yang sama yaitu membangun desa. Sedangkan dalam program Desa Melangkah dan Start Up Desa, peran pemerintah sebagai inisiator program masih dominan. Kegiatan lebih banyak pada publikasi praktik baik di desa dan penguatan kapasitas pemuda desa dalam membangun start up.

**c. Kompetensi Aktor**

Kompetensi aktor ini penting karena akan berdampak pada kemampuan masing-masing aktor untuk saling memahami, saling percaya dan saling menghargai. Dalam BKAD masing-masing aktor tentu sudah memiliki kompetensi yang memadai, karena masing-masing anggota BKAD merupakan perwakilan masing-masing desa yang tentu saja sudah dipilih secara selektif di desanya. Begitu pula dalam PROKADES, masing-masing aktor sudah diikat dalam suatu perjanjian sehingga memiliki peran dan tanggungjawab yang sama. Dalam program Desa Melangkah yang menjadi aktor utama adalah pemerintah kabupaten Sidoarjo khususnya Dinas PMD, P3A, KB. Sedangkan dalam program Start Up Desa yang baru tahap MoU tentu belum bisa dijelaskan.

Sedangkan dari analisis proses *collaborative governance* menurut Ansell & Gass, dapat dideskripsikan sebagai berikut:

- a. **Pemahaman Bersama.** Dalam proses ini dilakukan rembuk beberapa kali untuk menentukan fungsi dan peran masing-masing stakeholders sehingga jelas mekanisme kerjanya. Dalam pembentukan BKAD dilakukan rembuk perumusan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga BKAD. Dalam PROKADES dilakukan pembahasan mengenai perencanaan pembangunan kawasan sehingga menghasilkan dokumen perencanaan yang komprehensif. Dalam dokumen perencanaan tersebut sudah jelas peran dan kontribusi masing-masing stakeholders. Sedangkan dalam program Desa Melangkah pemahaman bersama dilakukan melalui sosialisasi program sejak awal program akan dilaksanakan. Sedangkan program Start Up Desa masih dalam tahap persiapan.
- b. **Hasil Sementara.** Hasil sementara ini merupakan bentuk konsensus dan komitmen bersama. Dalam BKAD sebagai hasil pemahaman bersama adalah disepakatinya draft AD/ART. Sedangkan dalam PROKADES hasil sementara adalah berupa proposal usulan pembangunan kawasan.
- c. **Dialog Tatap Muka.** Dialog tatap muka ini dilakukan dalam rangka mencari solusi untuk menyelesaikan masalah bersama. Langkah-langkah teknis dalam pelaksanaan BKAD maupun dalam PROKADES dibahas bersama antar stakeholders dalam pertemuan rutin maupun insidental sesuai dengan kebutuhan. Dalam program Desa Melangkah kegiatan tatap muka dilakukan pada saat evaluasi program.
- d. **Membangun Kepercayaan.** Proses membangun kepercayaan terus dilakukan seiring berjalannya proses kolaborasi. Setiap dialog, partisipasi dan toleransi merupakan

suatu proses dalam membangun kepercayaan diantara stakeholders baik dalam BKAD, PROKADES, maupun Desa Melangkah.

- e. ***Komitmen terhadap Proses.*** Hasil dari proses kolaborasi tersebut adalah komitmen bersama untuk menjalankan konsensus yang telah disepakati sehingga menjadi komitmen bersama. Program-program dalam BKAD dan kesepakatan dalam dokumen proposal pembangunan kawasan perdesaan dalam PROKADES merupakan wujud komitmen bersama para stakholders terhadap proses kolaborasi.

#### **4. Kelebihan Implementasi Collaborative Governance dalam mewujudkan Kemandirian Desa.**

Beberapa kelebihan dari implementasi collaborative governance dalam mewujudkan kemandirian desa melalui dua kegiatan yang diuraikan di atas adalah:

- a. BKAD beranggotakan perwakilan semua desa dalam satu kecamatan, sehingga kendala informasi dalam pengambilan keputusan dapat diminimalisir. Sedangkan PROKADES keanggotaan sesuai kebutuhan, bisa antar desa bisa hanya satu desa saja, namun kolaborasi dilakukan dengan beberapa stakehlders baik dari dinas dan badan pemerintah, organisasi sosial, NGO, swasta (privat), dan masyarakat.
- b. Sumberdaya dalam BKAD sudah tersedia yang berasal dari program PNPM Mandiri Perdesaan yang sudah berjalan beberapa tahun baik sumberdaya finansial maupun sumberdaya manusianya. Sedangkan PROKADES baru dimulai pada tahun 2016, sehingga sumberdaya masih terbatas namun sudah melibatkan banyak stakeholders. Dan tantangannya adalah dalam membangun pemahaman awal diantara stakeholders sehingga terbangun *trust* dan *motivasi bersama* untuk mencapai tujuan dalam collaborative governance.
- c. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan program baik BKAD maupun PROKADES akan terkawal dengan baik karena masih dalam implementasi program pemerintah. Tantangannya adalah kemampuan untuk membangun sustainabilitasnya, karena banyak yang berhenti setelah program selesai.

#### **5. Kelemahan Implementasi Collaborative Governance dalam mewujudkan Kemandirian Desa.**

Kelemahan dari implementasi collaborative governance dalam mewujudkan kemandirian desa melalui dua kegiatan yang diuraikan di atas adalah:

- a. Baik BKAD maupun PROKADES yang menjadi inisiator terbangunnya kolaborasi adalah pemerintah. Determinasi pemerintah masih kuat dalam implementasi *collaborative governance* dalam mewujudkan kemandirian desa.
- b. Motivasi untuk melakukan kolaborasi cenderung lemah karena tidak berdasarkan kebutuhan dari masing-masing anggota, sehingga hanya menggugurkan kewajiban saja. Substansi yang sebenarnya dari pembangunan *collaborative governance* untuk mewujudkan kemandirian desa menjadi kurang.
- c. Kolaborasi yang terjadi dalam pembentukan BKAD dan PROKADES dikarenakan intervensi program, sehingga motivasinya *project oriented*.

## Kesimpulan dan Saran

### 1. Kesimpulan

*Collaborative governance* sebagai salah satu strategi dalam mewujudkan kemandirian desa menjadi signifikan karena mewujudkan kemandirian desa hanya dengan mengandalkan kemampuan desa itu sendiri sangatlah sulit. Prasyarat untuk terbangunnya *collaborative governance* menurut Ansell & Gass ada tiga, yaitu: partisipasi, kesetaraan kekuasaan, dan kompetensi aktor. Sedangkan komponen yang perlu diperhatikan dalam *collaborative governance* menurut Emerson & Nabitcha ada tiga hal yaitu prinsip keterlibatan, motivasi bersama, kapasitas aksi bersama untuk bergerak.

Implementasi *collaborative governance* dalam mewujudkan kemandirian desa menurut undang-undang nomor 6 tahun 2014 tersebut sesuai dengan tiga prinsip bagi terbangunnya *collaborative governance* menurut Ansell & Gass maupun tiga komponen *collaborative governance* menurut Emerson & Nabitcha. Meskipun masih terdapat beberapa kelebihan dan kekurangan dalam implementasi *collaborative governance* melalui pembangunan BKAD dan PROKADES tersebut.

### 2. Saran

Beberapa saran dan rekomendasi untuk perbaikan implementasi *collaborative governance* dalam mewujudkan kemandirian desa adalah sebagai berikut:

- a. Kemandirian desa harus mengutamakan peran masyarakat desa demi keberlanjutan kegiatan, oleh karena itu *collaborative governance* dalam mewujudkan kemandirian desa harus memberdayakan masyarakat desa sehingga muncul sense pemerintah dan masyarakat desa untuk mewujudkan *local self government dan local governing community*.

- b. Pemerintah daerah harus taat pada perannya sebagai fasilitator, jangan terlibat terlalu dalam yang bisa berdampak kepada ketidak berdayaan pemerintah dan masyarakat desa.
- c. Pemerintah daerah melalui dinas-dinas dan badan-badannya harus melakukan sinergi program untuk keterlibatannya dalam *collaborative governance* dalam mewujudkan kemandirian desa.

### TINJAUAN PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2008a. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Abdul Wahab, Solichin. 2008b. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, UMM Press, Malang.
- Agusta, I., Tetiani, A., & Fujiartanto, 2014. “Indeks Kemandirian Desa, Metode, Hasil, dan Alokasi Program Pembangunan, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Alfitri, 2011. “Community Development: Teori dan Aplikasi”, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Amanulloh, Naeni, 2015. “Buku 3: Demokratisasi Desa”, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543–571.
- Arsyad, Idham, 2015. “Buku 9: Membangun Jaringan Sosial dan Kemitraan”, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.
- Avoyan, Emma; Totenhove, Jan Van; Toonen, Hilde, 2017. “The Performance of The Black Sea Commission as a Collaborative Governance Regime”, *Marine Policy* 81 (2017) 285-292,
- Chambers, Robert, 1987. “*Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*”, LP3ES, Jakarta.
- Dewanta, Awan Setya et. Al., 1995. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*”, Penerbit Aditya Media, Yogyakarta.
- Dumasari, 2014. “Dinamika Pengembangan Masyarakat Partisipatif”, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar bekerja sama dengan UMP Press, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajahmada Universiti Press.

- Dye, Thomas R. 2008. *Understanding Public Policy*. Pearson Education Inc., Upper Saddle River, New Jersey.
- Effendi, Sofian. 2005. Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance. Makalah Seminar Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN 22 September 2005.
- Eko, Sutoro, 2015. “Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Baru”, Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.
- Eko, Sutoro, Dyah Widuri, Suci Handayani, Titik Uswatun Khasanah, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Hastowiyono, Suharyanto, Sahrul Aksa, dan Borni Kurniawan. 2014. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: FPPD bekerjasama dengan ACCESS Phase II-AUSAID.
- Emerson, K., Nabatchi, N., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Fahrudin, Adi. 2004. *Pemberdayaan, Partisipasi dan Penguatan Kapasitas Masyarakat*, Humaniora, Bandung.
- Ghozali, Dindin Abdullah, 2015. “Buku 4: Kader Desa Penggerak Prakarsa Masyarakat Desa”, Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.
- Grindle, Merilee s., 1980. “Politic and Policy Implementatiob in The Third World”, Princeton University Press, Prenceton, New Jersey, USA.
- Hakim, Abdul, 2008. “Dinamika Sosial Ekonomi Masyarakat Perdesaan”, Bayumedia Publishing bekerja sama dengan Lembaga Penerbitan & Dokumentasi FIA-UB, Malang.
- Ife, Jim., Tesoriero, Frank., 2016. “Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ihsan, Moch Musoffa, 2015. “Buku 8: Ketahanan Masyarakat Desa”, Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.
- Indrajid VO, Wisnu, Soimin, 2014. “Pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan: Gagasan Manajemen Pengembangan Masyarakat untuk memutus rantai kemiskinan”, Intrans Publishing, Malang Jatim.
- Irawan, Nata, 2017. “Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa”, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.
- Kartasmita, Ginanjar. 2001. *Good Governance dan Pembaharuan Birokrasi*. Disampaikan pada Silaknas ICMI Jakarta, 26 Desember 2001.

- Kessa, Wahyudin, 2015. “Buku 6: Perencanaan Pembangunan Desa”, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.
- Kurniawan Borni, 2015. “Buku 5: Desa Mandiri Desa Membangun”, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.
- Kusumanegara, Solahuddin, 2010. “Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik”, Penerbit Gava Media, Yogyakarta.
- Maschab, Mashuri, 2013. “Politik Pemerintahan Desa di Indonesia”, Polgov JPP UGM, Yogyakarta.
- Morse, R. S. (2008). Developing public leaders in an age of collaborative governance. In R. S. Morse & T. F. Buss (Eds.), *Innovations in public leadership development* (pp. 79–100). Armonk, NY: M.E.Sharpe.
- Muluk, M.R. Khairul, 2007. “Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah, Sebuah Kajian Administrasi Publik dengan Pendekatan Berpikir Sistem”, Bayumedia Publishing bekerja sama dengan Lembaga Penerbitan & Dokumentasi FIA-UB, Malang.
- Muluk, M.R. Khairul, 2009. “Peta Kosep Desentralisasi dan Pemeritahan Daerah”, ITS Press, Surabaya.
- Muluk, M.R. Khairul; Wanusmawatic, Ike; Said, Moh; 2013. “Developing Systemic Model for Indonesian Village (Desa) Government”, *Journal of Basic and Applied Scientific Research*, Malang.
- Mustakim , Mochammad Zaini, 2015. “Buku 2: Kepemimpinan Desa”, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.
- Muttalib, M.A, Khan, Mohd. Akbar Ali,2013. “*Theory of Local Government (Teori Pemerintahan Daerah)*”, Sterling Publishers PVT LTD L-10, Green Park Extension, New Delhi-110016 5<sup>th</sup> Main Road, Ghandi Nagar, Banglore-560009695, Model Town, Jalandhar City-144003.
- Nugroho, Riant, D. 2008. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta, Elex Media Computindo.
- Parson, Wayne. 2008. *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Anaalisis Kebijakan*, Kencana Prenada Media Group, Jakara.
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No 1 Th. 2015- Hak Rekognisi & Kewenangan Berbasis Lokal Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015, tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan UU No. 32/2004.

Permen Des No 1 Th. 2015-Hak Rekognisi & Kewenangan Berbasis Lokal Desa.

Permen Des No. 5 Th. 2016 tentang Pembangunan Kawasan Perdesaan.

Priyono, Onny S., Pranarka, A.M.W., 1996. "Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi", CSIS, Jakarta.

Purnomo, Mangku, 2004. "Pembangunan Desa, Mencari Bentuk Penataan Produksi Desa", Cetakan Pertama, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

Putra, Anom Surya, 2015. "Buku 7: Badan Usaha Milik Desa: Spirit Usaha Kolektif Desa", Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.

Rosenbloom, David H., Kravchuck, Robert S., Clerkin, Richard M., 2009. "Public Administration, Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, Seven Edition. McGraw-Hill International Edition. Singapore.

Santoso, Pandji, 2009. *Administrasi Publik-Teori dan Aplikasi Good Governance*, Refika Aditama, Bandung.

Sedarmayanti, Prof. Dr. Hj, M.Pd, APU. 2012. Good Governance "Kepemerintahan yang Baik", Bagian Kedua, Bandung, CV. Mandar Maju.

Silahuddin M., 2015. "Buku 1: Kewenangan Desa Dan Regulasi Desa", Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.

Subarsono, AG. 2009. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Sumarto, Hetifah SJ. 2009. Inovasi, Partisipasi dan Good Governance. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Tachjan, H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: APII Bandung-Puslit, KP2W Lemlit UNPAD.

Tangkilisan, Hessel Nogi S, 2005. *Manajemen Publik*, Jakarta, Grassindo.

Ulhaq, Mahbub, 1983. "Tirai Kemiskinan: Tantangan-tantangan untuk Dunia Ketiga", Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Usman, Sunyoto. (2015). *Esai-Esai Sosiologi Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Wibowo, L.R., Runggandini, C. Woro Murdiati, Subarudi, 2009. *Konflik Sumber Daya Hutan dan Reforma Agraria: Kapitalisme Mengepung Desa*”, Cetakan Pertama, Alfabedia Palma Foundation, Yogyakarta.

Widjaja, HAW, 2012. “Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh”, PT. Raja Grafinda Persada, Jakarta.

World Bank, 1997. *The World Bank Participation Sourcebook*. The World Bank. Washington D.C.

Yansen, TP, 2013. “*Gerakan Desa Membangun, Sebuah Ide Inovatif tentang Pembangunan Desa*”, PT. Danar Wijaya, Cetakan Pertama.

<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.04.006>.

<http://abdulfatahfanani.blogspot.com/2017/11/policypartnership-dalam-mewujudkan.html>

<http://abdulfatahfanani.blogspot.com/2017/11/policypartnership-dalam-mewujudkan.html>