

**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PEMBANGUNAN
KAWASAN PERDESAAN
(Tinjauan Konsep dan Regulasi)**

Oleh :
Ranggi Ade Febrian

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dalam Pasal 83 (1) menjelaskan Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar Desa dalam 1 (satu) Kabupaten/Kota. Pembangunan Kawasan Perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif. Adanya keterlibatan berbagai pihak dalam pembangunan kawasan perdesaan memiliki potensi untuk memajukan desa dengan mengkolaborasi sumber daya yang dimiliki. Kolaborasi dimulai dari rencana pembangunan yang dibahas oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa bahkan sebaliknya dari desa sampai tingkat pusat melalui sebuah konsesus. Permasalahan yang terjadi dalam konteks ini dilihat dari konsep *Collaborative Governance* adalah kurang berjalannya *sistem konteks* yang dilihat dari kondisi perubahan peraturan perundang-undangan, *drivers* yang dilihat dari elemen *leadership* yang sangat mempengaruhi perencanaan pembangunan di desa, dan dinamika kolaborasi yang terjadi yaitu kondisi yang tidak menguntungkan semua pihak sehingga masih terjadi ego sektoral. Konsep *Collaborative Governance* sebagai basis alternatif dinilai mampu mewujudkan percepatan dan implementasi kawasan perdesaan sebagai sebuah solusi bagi pihak yang akan mengembangkan dan mengimplementasikan kawasan perdesaan dalam bentuk kebijakan atau pun penelitian.

Kata Kunci : Pembangunan, Kawasan, Perdesaan, *Collaborative Governance*

COLLABORATIVE GOVERNANCE IN THE DEVELOPMENT
OF RURAL AREAS
(Review of the Draft and Regulation)

ABSTRACT

Law No. 6 of 2014 About Village in Article 83 (1) describes the Rural Area Development is a mix between the village development within 1 (one) Regency/City. Rural Area Development held in an effort to speed up and improve the quality of service, development, and community empowerment Villages in Rural Areas through participatory development approach. The involvement of various stakeholders in the development of rural areas have the potential to advance collaboration village by clicking its resources. Collaboration begins from the development plan discussed by the Central Government, Provincial Government, District Government / City and Village Government contrary from the village to the national level through a consensus. Problems that occur in this context the views from the concept of Collaborative Governance is the lack of system contexts is apparent from the changes in the legislation, drivers are seen from the elements of leadership which strongly influence development planning in the village, and the dynamics of collaboration that occurred unfavorable conditions all parties resulting sectoral ego. The concept of Collaborative Governance as an alternative base considered able to realize the acceleration and implementation of rural areas as a solution for those who will develop and implement rural areas in the form of policy or research.

Keywords: Development, Region, Rural, Collaborative Governance

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diharapkan menggabungkan konstruksi yaitu fungsi *self government community* dengan *local self government*. Kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Undang-Undang Desa ini pun telah didukung Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Pemerinatah Nomor 60 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, telah memberikan pondasi dasar terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Bahkan untuk mempercepat penyaluran dana ke desa Pemeritah telah menerbitkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Trasn migrasi Nomor 900/5356/SJ, Nomor 959/KMK.07/2015, Nomor 49 Tahun 2015, tentang Percepatan Penyaluran, Pengelolaan Dan Penggunaan Dana Desa Tahun 2015, menimbang dalam rangka percepatan penyaluran dana desa dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Desa agar dapat digunakan secara efektif bagi pembangunan Desa.

Potensi lain yang bisa dioptimalkan dalam perubahan regulasi ini adalah pembangunan kawasan perdesaan. Kawasan perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Pasal 83 (1) Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa dalam 1 (satu) Kabupaten/Kota. Pembangunan Kawasan Perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif.

Pembangunan Kawasan Perdesaan meliputi penggunaan dan pemanfaatan wilayah Desa dalam rangka penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang Kabupaten/Kota, pelayanan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan; Pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi perdesaan, dan pengembangan teknologi tepat guna; dan pemberdayaan masyarakat Desa untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi. Rancangan pembangunan Kawasan Perdesaan dibahas bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa.

Adanya keterlibatan berbagai pihak jika dilakukan *mapping* dan identifikasi, pembangunan kawasan perdesaan memiliki potensi untuk memajukan desa dengan mengkolaborasi sumber daya yang dimiliki berbagai pihak. Kolaborasi dimulai dari rencana pembangunan yang dibahas oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa melalui sebuah konsesus. Konsep *Collaborative Governance* sebagai sebuah basis alternatif dinilai mampu mewujudkan percepatan dan implementasi kawasan perdesaan. *Collaborative Governance* merupakan sebuah proses yang di dalamnya melibatkan berbagai stakeholder

yang terkait untuk mengusung kepentingan masing-masing instansi dalam mencapai tujuan bersama. (Cordery, 2004; Hartman et al., 2002)

Collaborative Governance juga diartikan sebagai sebuah pengaturan yang mengatur satu atau lebih lembaga publik secara langsung terlibat dengan pemangku kepentingan non publik dalam proses pengambilan keputusan kolektif bersifat formal, berorientasi konsensus, dan musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik. (Ansell dan Gash, 2007.) Tulisan ini mencoba menganalisis potensi pembangunan kawasan perdesaan berbasis *Collaborative Governance* untuk membantu berbagai pihak yang akan mengembangkan dan mengimplementasikan pembangunan kawasan perdesaan dalam bentuk kebijakan maupun penelitian.

2. Konsep Collaborative Governance

Pemerintah tidak hanya mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki dalam penerapan sebuah kebijakan dan pelaksanaan program. Keterbatasan kemampuan, sumberdaya maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung terlaksananya suatu program atau kebijakan, mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat dan komunitas masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan. (Purwanti, 2016:174)

Secara umum dijelaskan bahwa *Collaborative Governance* merupakan sebuah proses yang di dalamnya melibatkan berbagai stakeholder yang terkait untuk mengusung kepentingan masing-masing instansi dalam mencapai tujuan bersama. (Cordery, 2004; Hartman et al., 2002).

Menurut Ansell dan Gash (2007:544) mendefinisikan *Collaborative Governance* adalah sebuah pengaturan yang mengatur satu atau lebih lembaga publik secara langsung terlibat dengan pemangku kepentingan non publik dalam proses pengambilan keputusan kolektif bersifat formal, berorientasi

konsensus, dan musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik. Definisi tersebut dapat dirumuskan beberapa kata kunci yang menekankan pada enam karakteristik, antara lain :

- 1) Forum tersebut diinisiasi atau dilaksanakan oleh lembaga publik maupun aktor-aktor dalam lembaga publik.
- 2) Peserta di dalam forum tersebut juga termasuk aktor non publik.
- 3) Peserta terlibat secara langsung dalam pembuatan dan pengambilan keputusan dan keputusan tidak harus merujuk pada aktor-aktor publik.
- 4) Forum terorganisir secara formal dan pertemuan diadakan secara bersama-sama.
- 5) Forum bertujuan untuk membuat keputusan atas kesepakatan bersama, dengan kata lain forum ini berorientasi pada konsensus.
- 6) Kolaborasi berfokus pada kebijakan publik maupun manajemen publik.

Defenisi ini dapat dimaknai bahwa forum tersebut ada pada sebuah keterkaitan formal sehingga disebutkan hanya berkisar pada kerjasama antara lembaga publik, aktor publik dengan aktor non publik. Berbeda halnya dengan definisi *Collaborative Governance* yang dijelaskan Agrawal dan Lemos (2007) (dalam Balogh, S, dkk, 2011:3) menjelaskan definisi *Collaborative Governance* tidak hanya terbatas pada stakeholder yang terdiri dari pemerintah dan non pemerintah tetapi juga terbentuk atas adanya "*multipartner governance*" yang meliputi sektor privat, masyarakat dan komunitas sipil dan terbangun atas sinergi peran stakeholder dan penyusunan rencana yang bersifat *hybrid* seperti halnya kerjasama public-privat dan privat-sosial.

Definisi hampir serupa disampaikan oleh Balogh (2011:2) bahwa *Collaborative Governance* merupakan sebuah proses dan struktur dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor yang secara konstruktif berasal dari berbagai level, baik dalam tataran

pemerintahan dan atau instansi publik, institusi swasta dan masyarakat sipil dalam rangka mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak saja.

Sementara itu Robertson dan Choi (2010) (dalam Kumorotomo, 2013:10) mendefinisikan *Collaborative Governance* sebagai proses kolektif dan egalitarian dimana setiap partisipan di dalamnya memiliki otoritas substansi dalam pengambilan keputusan dan setiap stakeholder memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses tersebut.

Dwiyanto menjelaskan secara terperinci bahwa dalam kerjasaman kolaboratif terjadi penyampaian visi, tujuan, strategi bahwa dalam kerjasama kolaboratif terjadi penyampaian visi, tujuan, strategi, dan aktivitas antara pihak, mereka masing-masing tetapi memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara independen dan memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara independen dan memiliki otoritas dalam mengelola organisasinya walaupun mereka tunduk pada kesepakatan bersama. (Dwiyanto, 2011:251)

Sejalan dengan definisi yang disampaikan Dwiyanto, Sink menjelaskan kerjasama kolaboratif sebagai proses dimana organisasi-organisasi yang memiliki suatu kepentingan terhadap suatu masalah tertentu berusaha mencari solusi yang ditentukan secara bersama dalam rangka mencapai tujuan yang mereka tidak mencapainya secara sendiri-sendiri.

Collaborative Governance berbasis pada tujuan untuk memecahkan bersama permasalahan atau isu tertentu dari para pihak yang terkait. Pihak tersebut tidak hanya terbatas pada instansi pemerintah dan non pemerintah, karena dalam prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, melibatkan masyarakat sipil dalam perumusan dan pengambilan keputusan. Kerjasama diinisiasi atas keterbatasan kapasitas, sumber daya maupun jaringan yang dimiliki masing-masing pihak, sehingga kerjasama dapat menyatukan dan melengkapi berbagai komponen yang mendorong keberhasilan pencapaian tujuan bersama. Dalam perumusan tujuan, visi-misi,

norma dan nilai bersama dalam kerjasama, kedudukan masing-masing pihak bersifat setara yakni memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan secara independen walaupun terikat pada kesepakatan bersama. (Purwanti, 2016:178).

Menurut Stephan Balogh *Collaborative Governance* memiliki tiga dimensi, yaitu system *context*, *drivers*, dan dinamika kolaborasi.

1. Dimensi pertama digambarkan dengan kotak terluar yang merupakan ruang lingkup/ *system contexts* yang menanungi. Dimensi pertama ini memiliki 7 elemen yaitu:
 - a) *Resouce Condition* (Sumber daya yang dimiliki),
 - b) *Policy and Legal Framework* (Kebijakan dan kerangka hukum),
 - c) *Level of Conflict/Trust* (Konflik antar kepentingan dan tingkat kepercayaan),
 - d) Sosio-ekonomi; kesehatan; budaya; dan ragam (Potret Kondisi),
 - e) *Prior failure to Address Issues* (Kegagalan yang ditemui di awal),
 - f) *Political dynamics/power relations* (Dinamika politik), dan
 - g) *Network connectedness* (Jaringan yang terkait).
2. Dimensi kedua merupakan bagian dari konsep *Collaborative Governance* yang terdiri dari dinamika kolaborasi dan aksi kolaborasi. Kondisi sekarang pada awal kolaborasi dapat baik memfasilitasi atau mencegah kerjasama antara para pemangku kepentingan dan antara instansi dan pemangku kepentingan, banyak kerangka kerja cenderung mencampuradukkan konteks dan kondisi sistem dengan *driver* khusus kolaborasi. Sebaliknya, kerangka kerja yang memisahkan kontekstual variabel dari driver penting, tanpa dorongan untuk berkolaborasi tidak akan berhasil.

terungkap Dimensi kedua ini memiliki 4 komponen yaitu:

- a) *Leadership*, mengacu pada sosok pemimpin yang dapat berinisiatif untuk memulai dan membantu mempersiapkan sumberdaya.
 - b) *Consequential incentives*, mengarah pada bagian baik internal (masalah sumberdaya, kepentingan, atau kesempatan), maupun eksternal (krisis, ancaman, kesempatan situasional/institusional).
 - c) *Interdependence*, kondisi ketika individu dan organisasi tidak dapat mencapai sesuatu dengan usaha dan kapasitas satu pihak.
 - d) *Uncertainty*, ketidak pastian menjadi tantangan utama dalam mengelola permasalahan publik.
3. Dimensi ketiga merupakan dinamika kolaborasi yang terdiri atas tiga komponen, yaitu : *Principled Engagement, Shared Motivation, Capacity for Join action*. (Purwanti, 2016:199)

Dimensi *Collaborative Governance* yang diperkenalkan oleh Stephan Balogh (2011) ini, penulis jadikan sebagai pisau analisis dalam memaparkan pembangunan kawasan perdesaan di Indonesia setelah terbitnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Konsep *Collaborative Governance* dinilai sejalan dengan pembangunan kawasan perdesaan yang substansinya memerlukan keterlibatan beberapa pihak bukan hanya pemerintah desa untuk percepatan pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat desa.

3. *Collaborative Governance* dalam Pembangunan Kawasan Perdesaan

3.1. System context.

Tata kolaboratif dimulai dan berkembang dalam konteks yang berlapis-lapis dari politik, hukum, sosial ekonomi, lingkungan, dan lain pengaruh. Konteks sistem eksternal ini menciptakan peluang dan kendala dan pengaruh *Collaborative Governance*

dilaksanakan. Tidak hanya bentuk konteks sistemkeseluruhan *Collaborative Governance* tetapi rezim itu sendiri juga dapat mempengaruhi konteks sistem melalui dampaknya tindakan kolaboratif.

Para peneliti telah mengakui beberapa elemen utama dalam konteks sistem yang mungkin membedakan atau mempengaruhi sifat dan prospek dari *Collaborative Governance*, termasuk kondisi sumber daya yang membutuhkan perbaikan, peningkatan, atau membatasi; kebijakan dan hukum kerangka kerja, termasuk administrasi, peraturan, atau yudikatif; kegagalan sebelumnya untuk mengatasi masalah melalui saluran konvensional dan otoritas; dinamika politik dan hubungan kekuasaan dalam masyarakat dan di antara/di tingkat pemerintahan; tingkat keterhubungan dalam dan seluruh jaringan yang ada; tingkat bersejarah konflik antara kepentingan diakui dan tingkat yang dihasilkan dari kepercayaan dan berdampak pada kerjasama; dan kesehatan sosial ekonomi dan budaya dan keragaman. Konteks sistem direpresentasikan dalam kerangka ini, bukan sebagai serangkaian kondisi awal tetapi sebagai ruang tiga dimensi sekitarnya karena kondisi eksternal (misalnya, pemilu, kemerosotan ekonomi, atau peraturan baru diberlakukan) dapat mempengaruhi dinamika dan kinerja kolaborasi tidak hanya di awal tetapi setiap saat selama berlangsungnya *Collaborative Governance*, sehingga membuka kemungkinan baru atau berpose tantangan tak terduga.

Berangkat dari konsep tersebut diatas dalam hubungannya dengan pembangunan kawasan perdesaan, potret kondisi desa dari masa ke masa menjadi elemen *system context* yang bisa dilihat. Konsep perencanaan pembangunan desa yang diatur dalam UU Desa mengalami kemajuan dan perubahan dibanding dengan substansi yang diatur dalam PP No. 72 tahun 2005 tentang Desa. Sebelumnya, perencanaan desa merupakan bagian dari perencanaan kabupaten/kota. Sekarang, perencanaan pembangunan desa adalah *village self planning* yang berdiri sendiri dan diputuskan sendiri oleh desa.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya (UU No. 22/1999 dan UU

No. 32/2004) telah mengatur tentang pembangunan kawasan perdesaan. Hanya saja di dalam kedua rezim UU tersebut tidak secara detail membahas aturan mengenai pembangunan kawasan perdesaan. Undang-Undang No. 22/1999 tidak secara eksplisit disebut sebagai pembangunan kawasan perdesaan, yaitu Pasal 110 menyebutkan: “pemerintah kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa menjadi wilayah permukiman, industri, dan jasa wajib mengikutsertakan pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya”. Sementara UU No. 32/2004 telah secara eksplisit mengatur pembangunan kawasan perdesaan yang menjadi bagian dari kerjasama antar desa, namun pengaturannya juga belum secara detail.

Berbeda dengan kedua rezim UU di atas, UU Desa, yang memiliki visi mewujudkan desa yang kuat, mandiri, sejahtera, dan demokratis, memberikan pengaturan yang cukup mengenai pembangunan kawasan perdesaan. Ketentuan mengenai pembangunan kawasan perdesaan diamanahkan dalam UU ini untuk diatur dalam Perda. Substansi UU Desa adalah Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar-Desa dalam 1 (satu) Kabupaten/Kota. Adanya potensi kolaborasi pemerintahan dalam sebuah konsensus yang dibangun akan mempercepat pembangunan kawasan perdesaan sebagai upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif dengan memahami dari potret kondisi desa dalam *system contexts* yang sudah berjalan selama ini,

3.2. *Drivers.*

Dalam konteks drivers sebagai salah satu dimensi *collaborative Governance*, elemen yang paling berpengaruh adalah *Leadership*. Pembangunan Kawasan Perdesaan yang dimaksud harus meliputi penggunaan dan pemanfaatan wilayah Desa dalam rangka

penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang Kabupaten/Kota. Faktor pelayanan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan, pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi perdesaan, dan pengembangan teknologi tepat guna. Faktor pemberdayaan masyarakat Desa untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi. Kesemuanya itu termaktub dalam Rancangan pembangunan Kawasan Perdesaan yang dibahas bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. Rencana pembangunan Kawasan Perdesaan ditetapkan oleh Bupati/Walikota sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah merupakan penjabaran visi dan misi kepala daerah yang mencerminkan tujuan politik dalam lima tahun kedepan. Perlu komitmen dan konsistensi dari pemerintah daerah dalam melakukan pembangunan kawasan perdesaan, karena agenda ini akan berdampak pada implementasi tata ruang dan wilayah di daerah. Oleh sebab itu peran Kepala Daerah sebagai *leadership* akan sangat mempengaruhi pembangunan kawasan perdesaan. Selain itu Kepala Daerah harus mampu mengidentifikasi dan melakukan mapping potensi daerah dan potensi regulasi yang ada untuk dimaksimalkan. Karena permasalahan yang terjadi saat ini adalah masih minim pedoman dan petunjuk teknis pembangunan kawasan perdesaan, hal ini menyebabkan daerah masih gamang melaksanakan pembangunan kawasan perdesaan.

Oleh sebab itu, ditingkat pusat juga perlu *leadership* yang memiliki komitmen dan konsistensi memajukan desa melalui pengembangan kawasan perdesaan. Pemerintah pusat perlu segera menetapkan pedoman dan petunjuk teknis pembangunan kawasan perdesaan sebagai sebuah konsensus agar *collaborative governance* dapat diimplementasikan untuk mempermudah pembangunan kawasan perdesaan.

Komitmen lain adalah Pemerintah Daerah Provinsi memiliki tugas melakukan

pembinaan dan sosialisasi kepada kabupaten/kota di wilayahnya, kemudian pemerintah daerah kabupaten/Kota melakukan pendataan dan identifikasi terhadap desa-desa yang dapat ditetapkan sebagai suatu kawasan pembangunan perdesaan dengan menyusun program yang dibutuhkan dalam rangka pembangunan perdesaan yang ditetapkan dengan peraturan Bupati Walikota.

Sebagai sebuah konsep alternatif perwujudan kawasan perdesaan, *Collaborative Governance* dinilai akan menjadi basis pembangunan kawasan perdesaan, karena pembangunan kawasan perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa dalam satu kawasan. Dimensi *Drivers* dalam konteks elemen *leadership* yang menggambarkan kepemimpinan dalam konteks pemerintah pusat, pemerintah daerah, sampai pemerintah desa, harus mampu melakukan *mapping* di tengah keberagaman kepentingan dan identitas yang dimiliki masing-masing desa serta ego sektoral antar pemerintah yang bisa menjadi penghambat pembangunan kawasan perdesaan di Indonesia.

3.3. Dinamika Kolaborasi

Pada prinsipnya adanya kolaborasi maka akan menguntungkan semua pihak dalam hal sumber daya, karena memunculkan potensi untuk saling berbagi dan memanfaatkan sumber daya terbatas yang dimiliki, inilah yang disebut *capacity for Join action* sebagai salah satu dari elemen *collaborative dynamics*.

Jika dilihat dalam konteks regulasi sudah terjadi dinamika dalam pelaksanaannya. Undang-Undang Desa secara tegas telah membedakan antara pembangunan desa yang menempatkan desa sebagai subyek pembangunan dan pembangunan perdesaan yang menjadi domain pemerintah. Hal ini terlihat dengan adanya pengaturan khusus tentang pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Hal ini berkaca pada dinamika regulasi sebelumnya yang tidak mengatur secara tegas dan terperinci pembangunan desa maupun pembangunan kawasan perdesaan, sehingga membuat pelaksanaannya disamakan padahal dua konteks

pembangunan ini memiliki substansi yang berbeda.

Pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, UU Desa menggunakan dua pendekatan, yaitu “Desa Membangun” dan “Membangun Desa” yang diintegrasikan dalam perencanaan pembangunan desa. Sebagai konsekwensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan desa yang mengacu kepada perencanaan pembangunan kabupaten/kota.

Kondisi empiris yang terjadi saat ini, membuka peluang pembangunan di desa lebih terbuka dan partisipatif yang saling menguntungkan. Dalam konteks *Collaborative Governance* peluang ini tentunya menjadi sejalan dengan terbukanya kesempatan pihak lain ke dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa. Hal ini dapat dilihat dari beberapa aspek. *Pertama*, pembangunan desa, yang meliputi: tahapan perencanaan serta pemantauan dan pengawasan pembangunan desa melibatkan berbagai pihak yang berkompeten; *Kedua*, pembangunan kawasan perdesaan yang meliputi: pengertian dan lingkup pembangunan kawasan perdesaan, serta peran dan partisipasi pemerintah desa dan masyarakat; *Ketiga* sistem pembangunan kawasan perdesaan, yang meliputi: hak desa, kewajiban pemerintah dalam mengembangkan SIPD (Sistem Informasi Pemerintahan Desa) dan pengelolaan SIPD. *Keempat*, kerjasama desa, yang meliputi kerjasama antar desa dan kerjasama dengan pihak ketiga.

Dalam pandangan pemerintah disebutkan bahwa pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, ditujukan untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi kebijakan program-program pembangunan desa yang terpusat dan bersifat seragam dengan pola “bantuan” cenderung tidak sesuai dengan kebutuhan lokal dan mematikan konteks sosial yang beragam. Kekurang-jelasan pengaturan kewenangan dan

kedudukan keuangan antara Kabupaten/Kota dan Desa mengakibatkan desa belum ditempatkan sebagai entitas yang mengelola sendiri perencanaan pembangunannya. Perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan menjadi sebuah instrumen untuk merespon secara cepat, efisien dan efektif atas masalah dan kebutuhan yang berskala lokal.

Sedangkan pembangunan kawasan perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa dalam satu kawasan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat proses pemberdayaan masyarakat dan tingkat perkembangan desa melalui metode dan pendekatan pembangunan partisipatif. Ke depan diharapkan UU Desa dapat menjadikan desa sebagai subyek pembangunan yang mendasarkan pada perencanaan pembangunan yang berbasis potensi dan kearifan lokal.

Isu yang terkait dengan tata ruang, investasi, dan ekonomi politik juga harus diperhatikan dalam pembangunan kawasan perdesaan. Karena cakupan dan orientasi pembangunan perdesaan juga kecil dan sempit yakni mempercepat proses pemberdayaan masyarakat dan tingkat perkembangan desa melalui metode dan pendekatan pembangunan partisipatif. Di sisi lain UU desa hanya berbicara tentang tata kelola dan relasi antara pemerintah, desa dan masyarakat, tetapi tidak berbicara tentang investasi masuk desa. Dinamika yang berkembang selama ini jelas mempengaruhi pembangunan kawasan perdesaan, oleh sebab itu melalui dimensi ini pemerintah diharapkan kembali mampu mengidentifikasi dan melakukan mapping pembangunan kawasan perdesaan dengan membangun sebuah konsensus yang melibatkan unsur-unsur terkait dalam sebuah sistem kolaborasi.

PENUTUP **Kesimpulan**

Pembangunan kawasan perdesaan, ditujukan untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan program-program pembangunan desa yang terpusat dan bersifat seragam dengan pola bantuan cenderung tidak sesuai dengan kebutuhan lokal dan memetakan konteks sosial yang beragam. Permasalahan yang terjadi dalam konteks ini dilihat dari konsep *Collaborative Governance* adalah kurang berjalannya *sistem konteks* yang dilihat dari kondisi perubahan peraturan perundang-undangan, *drivers* yang dilihat dari elemen *leadership* yang sangat mempengaruhi perencanaan pembangunan di desa, dan dinamika kolaborasi yang terjadi yaitu kondisi yang tidak menguntungkan semua pihak sehingga masih terjadi ego sektoral yang mengakibatkan pembangunan kawasan perdesaan belum optimal. Oleh karena itu konsep *Collaborative Governance* sebagai basis pembangunan kawasan perdesaan dinilai akan mampu memaksimalkan potensi keterlibatan berbagai pihak dalam pembangunan kawasan perdesaan. Potensi untuk memajukan desa dengan mengkolaborasi sumber daya yang dimiliki berbagai pihak, dapat dimulai dengan melakukan kolaborasi pada rencana pembangunan dari tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa melalui sebuah konsensus, dengan melibatkan berbagai stakeholder yang terkait dengan kepentingan dan potensi masing-masing instansi dalam mencapai tujuan bersama. Sehingga capaian pembangunan kawasan perdesaan dalam mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif dengan perpaduan pembangunan antar Desa dalam 1 (satu) Kabupaten/Kota dapat terwujud dengan baik.

Daftar Pustaka

- Ansell dan Gash. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory*. Published by Oxford University Press.

- Balogh, Stephen, dkk. 2011. *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory.
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta. Gajah Mada University Press.
- Hartman, C., et al. (2002). *Environmental collaboration: potential and limits*. In T. de Bruijn & A. Tukker (Eds.), *Partnership and Leadership: Building Alliances for a Sustainable Future* (pp. 21-40). Dordrecht: Boston: Kluwer Academic Publishers. And, Cordery, J. (2004). Another case of the Emperor's new clothes? *Journal of Occupational and Organizational Psychology*.
- Kumorotomo, Wahyudi, dkk. 2013. *Transformasi Pelayanan Jakarta Commuter Line: Studi Tentang Collaborative Governance di Sektor Publik*. Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik, FISIPOL UGM
- Purwanti, Nurul D, 2016. *Collaborative Governance (Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif, Isu-Isu Kontemporer)*, Yogyakarta, Center for Policy & Management Studies, FISIPOL UGM