

**COLLABORATIVE GOVERNANCE BADAN USAHA MILIK DESA (BUMDES) KARYA  
MANDIRI DALAM PENGELOLAAN AIR BERSIH DI DESA CIBODAS KECAMATAN  
LEMBANG KABUPATEN BANDUNG BARAT**

**(Studi Kasus: Kolaborasi Desa Cibodas, Desa Suntenjaya, Perhutani dan PT Perkebunan  
Nusantara)**

**Yayu Purwanti**

Magister Administrasi Publik dan Kebijakan, Fakultas Pascasarjana, Universitas Pasundan,  
Bandung, Indonesia

[yayu.238010022@mail.unpas.ac.id](mailto:yayu.238010022@mail.unpas.ac.id)

**ABSTRAK**

*Collaborative Governance* menjadi suatu konsep yang krusial dalam pengelolaan sumber daya publik saat ini, mengingat kompleksitas permasalahan yang melampaui batas kewenangan satu institusi tunggal. Dalam konteks pengelolaan air bersih di tingkat desa, kolaborasi bukan lagi sekadar pilihan administratif, melainkan langkah mutlak untuk menjamin keberlanjutan layanan dan efektivitas birokrasi. Kolaborasi yang dijalin oleh Unit Pengelola Air Bersih (PAB) di BUMDes Karya Mandiri dengan *stakeholders* dilatarbelakangi oleh fenomena kurangnya air bersih di Desa Cibodas, sedangkan air bersih merupakan aspek yang dibutuhkan oleh masyarakat sekitar, namun kolaborasi yang dijalin masih bersifat stagnan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses kolaborasi yang dilakukan dalam pengelolaan air bersih di BUMDes Karya Mandiri Desa Cibodas dengan Desa Suntenjaya, PT Perkebunan Nusantara dan Perhutani sebagai *stakeholders* dengan menggunakan pendekatan kualitatif eksploratif melalui teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Untuk mengukur sejauhmana proses kolaborasi yang dilakukan, peneliti menggunakan model *Collaborative Governance Regime* (CGR) yang diungkapkan oleh Emerson dan Nabatchi (2015) yang meliputi: *System Context, Collaborative Dynamic, Collaborative Actions, Collaborative Regime, Outcomes, Adaptation*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi telah berjalan, namun belum efektif. Hal ini disebabkan oleh beberapa permasalahan, antara lain: lemahnya inisiasi kepemimpinan dalam merespon masalah teknis seperti berkurangnya debit air di lintas Desa Suntenjaya, serta

terbatasnya pengetahuan strategis Unit Pengelola Air Bersih (PAB) untuk melakukan perluasan kolaborasi. Akar permasalahan tersebut bersumber pada kurangnya forum diskusi rutin yang dijalin antara Unit Pengelola dengan DPMD Kabupaten Bandung Barat dan peran Kecamatan Lembang sebagai fasilitator yang masih terbatas pada fungsi pembinaan administratif. Sehingga kondisi ini berimplikasi pada belum tercapainya target PADes yang merupakan hasil dari proses kolaborasi. Berdasarkan permasalahan yang dialami Unit Pengelola Air Bersih belum terdorong untuk beradaptasi dalam melakukan perubahan pada proses kolaborasi.

**Kata Kunci:** *Collaborative Governance, Unit Pengelola Air Bersih (PAB), BUMDes Karya Mandiri Desa Cibodas, Stakeholders*

### **ABSTRACT**

*Collaborative Governance has become a crucial concept in contemporary public resource management, given the complexity of issues that transcend the authority of any single institution. In the context of rural water management, collaboration is no longer merely an administrative option but an absolute necessity to ensure service sustainability and bureaucratic effectiveness. The collaboration established by the Water Management Unit of BUMDes Karya Mandiri with various stakeholders was initiated in response to the clean water scarcity in Cibodas Village; however, despite its vital importance to the community, the collaborative process remains stagnant.*

*This research aims to analyze the collaborative process in water management between BUMDes Karya Mandiri, Suntenjaya Village, PT Perkebunan Nusantara, and Perhutani. Utilizing an explorative qualitative approach, data were gathered through in-depth interviews, observations, and documentation. To evaluate the extent of this collaboration, the researcher employed the Collaborative Governance Regime (CGR) framework by Emerson and Nabatchi (2015), which encompasses: system context, collaborative dynamics, collaborative action, collaborative regime, outcomes, and adaptation.*

*The research findings indicate that while collaboration has been initiated, it remains ineffective. This is attributed to several key issues, including: weak initiating leadership in responding to technical problems—such as the decreasing water debit across Suntenjaya Village and the limited strategic knowledge of the Water Management Unit regarding collaborative expansion. The root of these problems lies in the lack of regular discussion forums between the Management Unit and the DPMD of West Bandung Regency, as well as the role of the Lembang District office as a facilitator, which remains limited to administrative oversight. Consequently, this condition has resulted in the failure to achieve the Village Original Income (PADes) targets. Furthermore, despite the ongoing challenges, the Water Management Unit has not yet been driven to adapt or implement necessary changes within the collaborative process.*

**Keywords:** *Collaborative Governance, Water Management Unit, BUMDes Karya Mandiri Cibodas Village, Stakeholders.*

## **RINGKESAN**

*Collaborative Governance* janten hiji konsép anu krusial dina pangololaan sumber daya publik mangsa ayeuna, ngémot kana pabeulitna pasualan anu ngalangkungan wates kawenangan hiji institusi tunggal. Dina kontéks pangololaan cai beresih di tingkat désa, kolaborasi sanés mung sakadar pilihan administratif, nanging mangrupi léngkah mutlak kanggo ngajamin kabeberlanjutan layanan sarta éféktivitas birokrasi. Kolaborasi anu dijalin ku Unit Pangololaan Cai Beresih di BUMDes Karya Mandiri sareng para stakeholders dumasar kana fénoména kirangna cai beresih di Désa Cibodas, padahal cai beresih téh mangrupi aspék anu kacida dibutuhkeunana ku masarakat sabudeureunana, nanging kolaborasi anu dijalin masih kénéh statis atanapi stagnan.

Panalungtikan ieu gaduh tujuan kanggo nganalisis prosés kolaborasi anu dilaksanakeun dina pangololaan cai beresih di BUMDes Karya Mandiri Désa Cibodas sareng Désa Suntenjaya, PT Perkebunan Nusantara, sarta Perhutani salaku stakeholders ku ngagunakeun pamérékatan kualitatif éksploratif ngaliwatan téhnik ngumpulkeun data sapertos wawancara anu jero, observasi, sarta dokuméntasi. Kanggo ngukur sajumlah mana prosés kolaborasi anu dilaksanakeun, panalungtik ngagunakeun modél *Collaborative Governance Regime (CGR)* anu dikedalkeun ku Emerson sareng Nabatchi (2015), anu ngawengku: *system context, collaborative dynamic, collaborative action, collaborative regime, outcomes, sarta adaptation.*

Hasil panalungtikan nunjukkeun yén kolaborasi tos lumangsung nanging teu acan éféktif. Hal ieu dumasar kana sababaraha pasualan, di antarana: kirangna inisiatif pamingpin dina ngaréspon masalah téknis sapertos ngiranganana débit cai di lintasan Désa Suntenjaya, sarta kawatesna kanyaho (pangaweruh) stratégis Unit Pangolola Cai Beresih kanggo ngalegaan kolaborasi. Akar pasualan kasebat asalna tina kirangna forum diskusi rutin anu dijalin antawis Unit Pangolola sareng DPMD Kabupatén Bandung Barat sarta peran Kacamatan Lembang salaku fasilitator anu masih kénéh kawates dina fungsi pambinaan administratif wungkul. Sahingga, kaayaan ieu boga implikasi kana teu acan kacapana targét PADés anu mangrupi hasil tina prosés kolaborasi. Dumasar kana pasualan anu karandapan, Unit Pangolola Cai Beresih teu acan kadorong kanggo adaptasi dina ngalakukeun parobahan kana prosés kolaborasi.

**Kata Konci:** *Collaborative Governance, Unit Pangolola Cai Beresih, BUMDes Karya Mandiri Désa Cibodas, Stakeholders.*

# BAB I

## PENDAHULUAN

Air bersih merupakan kebutuhan dasar manusia yang krusial untuk menunjang kehidupan yang layak, sehat, dan produktif, serta menjadi bagian dari agenda Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) ke-6. Di Desa Cibodas, Kecamatan Lembang, pemenuhan kebutuhan ini menjadi tantangan karena sumber air utama berada di bawah otoritas PT Perkebunan Nusantara (PT PN) dan Perhutani. Kondisi ini menyebabkan desa tidak memiliki kontrol langsung dan menciptakan ketergantungan fungsional untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pemerintah Desa Cibodas merespons tantangan ini melalui pembentukan BUMDes Karya Mandiri berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014, dengan Unit Pengelola Air Bersih (PAB) sebagai salah satu motor penggerak ekonomi desa,. Namun, pada praktiknya, pengelolaan air yang bersifat sektoral dipandang tidak lagi solutif. Diperlukan pendekatan *Collaborative Governance* yang melibatkan aktor pemerintah, (BUMN), dan masyarakat untuk menjamin keberlanjutan layanan.

**1.2 Identifikasi Masalah** Meskipun kolaborasi telah dijalin dengan Desa Suntenjaya, PT PN, dan Perhutani, proses tersebut dinilai masih stagnan dan belum efektif. Beberapa fenomena utama yang melatarbelakangi penelitian ini adalah:

1. *Public Service or Resource Conditions*: Terdapat permasalahan hilangnya air di perlintasan Desa SuntenJaya sebagai aktor kolaborator sehingga berdampak pada pelayanan air bersih di Desa Cibodas, dikarenakan debit air yang disalurkan menjadi berkurang;
2. *Initiating Leadership*, terbatasnya inisiatif pemimpin untuk dapat mengambil tindakan dalam menyelesaikan masalah yang dialami;
3. *Procedural and Institutional Arrangements*, belum terbentuknya forum diskusi yang intensif antara pihak Unit Pengelola Air Bersih di BUMdes Karya Mandiri dengan DPMD Kabupaten Bandung Barat dan Kecamatan Lembang sebagai fasilitator, sehingga pembinaan yang dilakukan masih bersifat administratif;
4. *Knowledge*, terbatasnya sumber daya pengetahuan yang dimiliki oleh Unit Pengelola Air Bersih untuk dapat memperluas kolaborasi yang telah dibutuhkan.
5. *Outcomes*, belum terwujudnya dari proses kolaborasi pada Unit Pengelolaan Air Bersih di BUMDes Karya Mandiri yang berdampak pada peningkatan PADes
6. *Adaptation*, proses kolaborasi yang dilakukan oleh Unit Pengelolaan Air Bersih cenderung berjalan statis dan belum responsive terhadap dinamika yang terjadi di lapangan. Ketiadaan mekanisme penyesuaian strategi dalam menghadapi kendala teknis maupun administratif mencerminkan bahwa kolaborasi belum dapat menghasilkan perubahan yang diperlukan.

### **1.3 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana model *collaborative governance* Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Karya Mandiri dalam pengelolaan air bersih?

2. Bagaimana hambatan yang dialami dalam *collaborative governance* Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Karya Mandiri pada pengelolaan air bersih?

3. Bagaimana upaya kolaborasi yang dilakukan dalam *collaborative governance* Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Karya Mandiri pada pengelolaan air bersih?

## **BAB II:**

### **LANDASAN TEORI**

**2.1 Administrasi Publik dan Tata Kelola** Penelitian ini berakar pada studi Ilmu Administrasi Publik yang telah bertransformasi dari *Old Public Administration* (OPA) yang hierarkis menuju *New Public Service* (NPS) yang menekankan pada kolaborasi dan partisipasi aktif masyarakat. Dalam konteks ini, negara tidak lagi menjadi pusat kekuasaan tunggal, melainkan membuka ruang bagi aktor non-pemerintah dalam perumusan kebijakan publik.

**2.2 Konsep Collaborative Governance** *Collaborative Governance* didefinisikan sebagai pengaturan pemerintahan di mana instansi publik secara langsung melibatkan *stakeholder* non-negara dalam proses pengambilan keputusan formal yang berorientasi pada konsensus dan deliberatif.

**2.3 Kerangka Kerja Collaborative Governance Regime (CGR)** Penelitian ini menggunakan model *Collaborative Governance Regime* (CGR) yang dikembangkan oleh **Emerson dan Nabatchi (2015)**. Model integratif ini mencakup tiga dimensi utama,:

1. **Konteks Sistem (*System Context*):** Meliputi kondisi sumber daya, kerangka hukum (seperti UU Desa dan PP No. 11/2021), karakteristik sosio-ekonomi, serta sejarah konflik yang memengaruhi kolaborasi.
2. **Pendorong (*Drivers*):** Terdiri dari **Ketidakpastian (*Uncertainty*)**, **Saling Ketergantungan (*Interdependence*)**, **Insentif Konsekuensial**, dan **Inisiasi Kepemimpinan** yang bertindak sebagai katalis kolaborasi.

### 3. **Dinamika Kolaborasi (*Collaborative Dynamics*)**

**a. Penggerakan Prinsip Bersama (*Principled Engagement*):** Meliputi proses penemuan (*discovery*), definisi, musyawarah (*deliberation*), dan determinasi antar-aktor.

**b. Motivasi Bersama (*Shared Motivation*):** Membangun kepercayaan (*trust*), pemahaman bersama, legitimasi internal, dan komitmen.

**c. Kapasitas Tindakan Bersama (*Capacity for Joint Action*):** Menekankan pada prosedur institusional, kepemimpinan, pengetahuan, dan sumber daya yang dimiliki.

4. **Tindakan Kolaboratif (*Collaborative Actions*):** Realisasi nyata dalam bentuk kebijakan atau program harian bersama.

5. **Dampak dan Adaptasi (*Outcomes & Adaptation*):** Menilai hasil substantif (ekonomi/sosial) serta kemampuan sistem untuk menyesuaikan diri terhadap tantangan baru.

**2.4 Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)** BUMDes diposisikan sebagai badan hukum yang memiliki legitimasi untuk menjalin kemitraan usaha dan pengelolaan sumber daya desa guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat,. Keberhasilan BUMDes sangat bergantung pada **modal sosial** (kerja sama dan kepercayaan) serta kapasitas manajerial yang profesional melalui kolaborasi multi-aktor

## **BAB III**

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode eksploratif yang bertujuan untuk memahami secara mendalam mengenai *Collaborative Governance* Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Karya Mandiri Desa Cibodas Kecamatan Lembang Kabupaten Bandung Barat. Teknik pengumpulan data merupakan upaya yang meliputi pembatasan penelitian, pengumpulan informasi melalui wawancara dan observasi, maupun studi dokumen.

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **4.2.1 Analisis Model Collaborative Governance Regime (CGR)**

**1. Konteks Sistem (*System Context*) dan Pendorong (*Drivers*)** Kolaborasi dalam pengelolaan air bersih di Desa Cibodas dipicu oleh **kondisi sumber daya alam** di mana desa tersebut mengalami keterbatasan ketersediaan air bersih secara mandiri. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian (*uncertainty*) dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, yang kemudian mendorong pemerintah desa mencari alternatif melalui kerja sama dengan pihak luar yang memiliki sumber mata air.

Secara hukum dan kebijakan, kolaborasi ini dilandasi oleh UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan PP No. 11 Tahun 2021, yang memberikan legitimasi bagi BUMDes untuk menjalin kemitraan usaha secara legal. Hal ini diperkuat oleh adanya saling ketergantungan (*interdependence*); BUMDes sangat bergantung pada akses mata air milik PT Perkebunan Nusantara dan Perhutani, sementara para aktor kolaborator membutuhkan BUMDes untuk mengelola distribusi air agar pemanfaatan lahan negara tetap terkontrol dan tidak terjadi eksploitasi ilegal.

#### **2. Dinamika Kolaborasi (*Collaborative Dynamics*)**

**a. Penggerakan Prinsip Bersama (*Principled Engagement*):** Proses ini diawali melalui tahapan *discovery* berupa musyawarah desa (Musdes) rutin untuk menyatukan pandangan antara BUMDes, PT PN, Perhutani, dan Desa Suntenjaya. Meskipun sempat terjadi hambatan pada tahap *definition* terkait perbedaan pandangan pembagian hasil dengan Desa Suntenjaya, masalah tersebut berhasil diatasi melalui proses deliberasi yang transparan.

**b. Motivasi Bersama (*Shared Motivation*):** Kepercayaan (*trust*) dibangun melalui keterbukaan informasi. Unit Pengelola Air Bersih (PAB) menunjukkan komitmen pelayanannya dengan menggunakan aplikasi pengontrol debit air agar distribusi lebih transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada mitra.

**c. Kapasitas Tindakan Bersama (*Capacity for Joint Action*):** BUMDes memiliki kapasitas sumber daya manusia dan aset fisik (bak penampungan dan pipa) yang mumpuni. Namun, terdapat kesenjangan pengetahuan (*knowledge gap*) yang signifikan. Pengelola BUMDes mengaku belum mengetahui prosedur administratif untuk mengakses dukungan strategis atau perluasan kolaborasi dari DPMD dan Kecamatan Lembang Kabupaten Bandung Barat.

**3. Tindakan Kolaboratif (*Collaborative Actions*)** Realisasi kolaborasi diwujudkan dalam bentuk MoU formal dan penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang mendetail untuk mengatur teknis distribusi dan pemeliharaan jaringan. Tindakan antar-aktor terlihat dari sinergi di lapangan, seperti pemberian akses oleh PT PN dan Perhutani kepada teknisi BUMDes untuk melakukan perawatan pipa di area perkebunan dan hutan.

#### **4. Dampak dan Adaptasi (*Outcomes & Adaptation*)**

**a.Dampak Sosial:** Kolaborasi berhasil memberikan manfaat nyata berupa akses air bersih dengan tarif murah (Rp30.000/bulan) serta layanan air gratis untuk fasilitas publik seperti sekolah dan masjid.

**b.Dampak Ekonomi:** Belum optimal. Target PADes belum tercapai karena biaya operasional yang tinggi dan keterbatasan modal untuk pengembangan usaha.

**c.Adaptasi:** Menunjukkan stagnasi. Unit PAB belum mampu melakukan inovasi kolaborasi dengan sektor swasta, seperti **resort** di wilayah Cibodas, yang sebenarnya memiliki potensi ekonomi tinggi.

#### **4.2.2 Hambatan dalam Kolaborasi**

Hambatan utama yang ditemukan meliputi:

- 1. Karakteristik Lingkungan:** Sering hilangnya debit air di jalur perlintasan Desa Suntenjaya yang mengurangi efektivitas penyaluran.
- 2. Keterbatasan Pengetahuan:** Kurangnya informasi mengenai mekanisme perluasan jaringan dan akses permodalan dari instansi pembina.

#### **4.2.3 Upaya yang Dilakukan**

BUMDes baru mencapai tahap perencanaan strategis untuk mengatasi hambatan, seperti rencana pengalihan jalur pipa agar tidak melewati wilayah konflik debit air, namun langkah nyata di lapangan belum terealisasi.

## **BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN**

### **5.1 Kesimpulan**

1. *Collaborative Governance* dalam pengelolaan air bersih di BUMDes Karya Mandiri sudah terbentuk secara legalitas dan operasional namun **belum efektif secara strategis** karena lemahnya inisiasi kepemimpinan dalam merespon masalah teknis dan perluasan kemitraan.
2. Hambatan utama berasal dari faktor lingkungan (kehilangan debit air di perlintasan Suntenjaya) dan hambatan pengetahuan (*knowledge gap*) pengelola terkait prosedur birokrasi pengembangan usaha.
3. Upaya penanganan hambatan saat ini masih sebatas pada tahap **perencanaan** dan belum mencapai tahap realisasi nyata.

### **5.2 Saran**

#### **Saran Praktis:**

1. Unit PAB BUMDes Karya Mandiri disarankan untuk segera membangun forum diskusi intensif dengan DPMD Kabupaten Bandung Barat guna mengakses informasi permodalan dan fasilitasi perluasan jaringan.
2. Melakukan inovasi kolaborasi dengan memanfaatkan potensi sektor resort di wilayah desa untuk meningkatkan pendapatan usaha dan PADes.
3. Segera merealisasikan rencana pemindahan jalur pipa untuk menjamin stabilitas debit air yang diterima dari sumber mata air.

**Saran Akademis:**

1. Peneliti selanjutnya diharapkan memperdalam kajian mengenai strategi adaptasi BUMDes menghadapi dinamika lingkungan sosial yang kompleks.
2. Dibutuhkan studi lebih lanjut mengenai model *Public-Private Partnership* di tingkat desa untuk memperkuat ketahanan fiskal BUMDes.