

FENOMENA ELITE CAPTURE DALAM PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA (BUMDes): Studi kasus strategi bekerjanya kekuasaan elite dalam pengelolaan BUMDes Argosari, desa Pulosari, Kabupaten Pemalang

Syahrhan Firdaus, Universitas Gadjah Mada

Email: syahrhanfird@gmail.com

ABSTRAK

Village-owned enterprise or BUMDes is a crucial institution to improve village welfare. It could improve village economy, capability and capacity. However, the rise of BUMDes can yield problems for the domination of particular elites, resulting in what we call as elite capture. This research is based on a case in BUMDes Argosari, Pulosari village, Pemalang District. Using Power Cube analysis, elite capture phenomenon can be seen in every phase of BUMDes development, since it was established in 2015. The phases include agenda setting, implementation, monitoring and evaluation. Village head and village legislature head are the main competing actor in BUMDes governance. Village head is dominating for having strong networks with private sectors and government institutions in higher layers, which are influential to BUMDes operations. Decision in BUMDes governance is often captured for the sake of village head's benefit. BUMDes managers and staffs are reliant to village head and obey his rule. The only control comes from village legislature body, who intensely criticizes the village head, and as such becomes the balancing actors for the domination of village government.

Keywords: Elite Capture, Village Government, Village Governance, and Village-Owned Enterprises (BUMDes)

PENDAHULUAN

Kemandirian desa saat ini menjadi salah satu fokus pemerintah pusat untuk menggeser orientasi pertumbuhan perekonomian ke desa-desa yang sebelumnya kerap diabaikan. Kemandirian ini dimaksudkan untuk memberikan ruang bagi pemerintah dan masyarakat desa untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai wujud komitmennya terhadap upaya penguatan kemandirian desa. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan sebuah institusi yang lahir sebagai wujud untuk mencapai kemandirian desa (Kusuma dan Purnamasari, 2016), yang mengadopsi logika *Community Driven Development* (CDD) milik Bank Dunia dalam *Urban Poverty Project* (Platteau dan Frederic, 2003).

Pendekatan CDD menjadikan masyarakat sebagai objek dan subjek pengelolaan, sehingga dapat dipastikan bahwa masyarakat lah yang kemudian menjadi aktor utama melalui aksi kolektif. Logika pengelolaan ini menekankan pendelegasian otoritas dari pusat, untuk kemudian memberikan penyegaran demokrasi di tingkat yang lebih rendah, sehingga muncul *collective action*/aksi kolektif dari masyarakat lokal (Dasgupta dan Victoria, 2007).

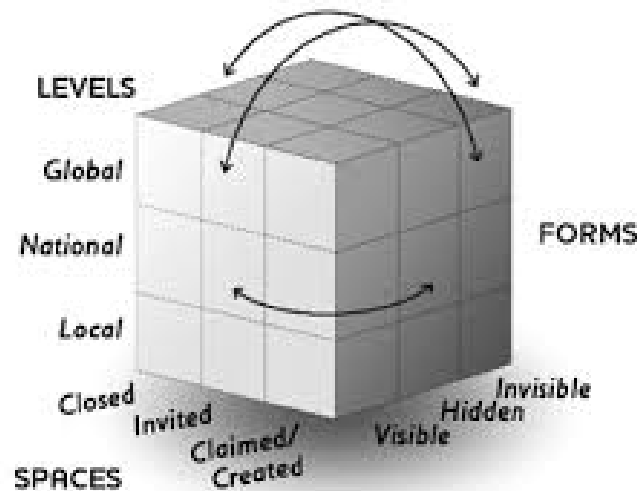
Walau dianggap lebih partisipatif, pendelegasian ini bukan tanpa resiko. Menurut Furniss (1974), konsekuensi dari adanya arus desentralisasi akan selalu melibatkan banyak proses dan institusi baru yang dihadirkan sebagai wujud penyegaran struktur institusi lama. Akan tetapi, arus desentralisasi sebagai upaya mencapai kemandirian tidak serta merta mengusir elite-elite predatori desa yang sudah terlanjur menjadi elite penentu kebijakan (Hadiz, 2005). Adanya arus desentralisasi khususnya di desa tidak menjamin terjadinya penyegaran demokrasi apabila struktur elite lama tetap bermain dan menguasai perpolitikan desa. Kekuatan elite lama desa yang merupakan warisan dari struktur era orde baru tidak akan begitu saja mencabut pengaruhnya. Sebaliknya, momentum desentralisasi mungkin saja dijadikan pijakan besar bagi mereka untuk semakin memperkuat pengaruhnya. Hadirnya lembaga baru seperti BUMDes di desa seperti menyediakan arena besar bagi aktor politik baru maupun lama untuk kemudian berkontestasi menancapkan pengaruhnya (Pambudi, 2001).

Salah satu dampak negatif dari adanya desentralisasi adalah terjadinya fenomena *elite capture*/pembajakan oleh elite. Sebagai sebuah lembaga yang baru `dilahirkan` dan bergerak pada bidang ekonomi, tentu saja BUMDes sangat rawan akan menarik perhatian dari segelintir elite di desa. Apalagi BUMDes berpeluang untuk `menyedot` anggaran desa. Bagi elite BUMDes menjadi arena ekspos kekuasaan sekaligus penyuplai sumberdaya yang baru.

Elite capture sendiri merupakan sebuah fenomena penguasaan atau dominasi dari seseorang atau kelompok yang kemudian menjadikan kepentingan pribadinya sebagai tujuan untuk menjalankan sebuah institusi. Penelitian ini berargumen bahwa menghadirkan sebuah lembaga baru tidak sepenuhnya menghilangkan kemapanan struktur elite lama di desa. Apalagi, lembaga yang dihadirkan bergerak pada sektor ekonomi.

Untuk memperdalam analisa mengenai *elite capture*, penelitian ini memakai konsep *The Power Cube* dari John Gaventa (2006) untuk menjelaskan strategi bekerjanya kekuasaan elite dalam berbagai variasi bentuknya. Gaventa mencoba menjelaskan konsep kekuasaan versinya melalui visualisasi sebuah kubus. Sebagaimana kita ketahui, sebuah kubus memiliki beberapa sisi yang saling berkaitan satu sama lain. Gaventa melihat kekuasaan dalam tiga hal yaitu level, ruang, dan bentuk kekuasaan. Ketiga sisi tersebut dapat menjelaskan secara lebih komprehensif mengenai bekerjanya sebuah kekuasaan (Gaventa, 2006). Karena konteks penelitian ini berada di desa, maka untuk dimensi level pada tingkat lokal lah yang sesuai untuk menjelaskan hal tersebut. Penulis focus pada dua dimensi kekuasaan yaitu ruang dan bentuk kekuasaan untuk menjelaskan bekerjanya kekuasaan oleh elite dalam konteks politik lokal.

The 'power cube': the levels, spaces and forms of power



Sumber gambar: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpubh.2016.00117/full>

Pembahasan *elite capture* ini tentu tidak bias dilepaskan dari pembahasan tentang elite. Faktor-faktor internal seseorang bekerja sebagai seorang elite, sebagaimana Lay (2006, hlm. 19) diantaranya, nilai-nilai sakral yaitu prestasi seseorang dalam sejarah sebuah wilayah, kharisma individual, serta faktor askriptif atau jaringan kekerabatan yang dimiliki. Kedua konsep tersebut digunakan sebagai `senjata` untuk menganalisis kekuasaan yang dijalankan oleh elite dalam konteks pengelolaan BUMDes. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan tahapan pengelolaan BUMDes untuk menjelaskan arena bekerjanya kekuasaan oleh elite. Tahapan tersebut terbagi menjadi 4 tahapan yaitu agenda setting, implementasi kebijakan, monitoring kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Adapun BUMDes yang menjadi objek penelitian adalah BUMDes Argosari, Kecamatan Pulosari, Kabupaten Pemalang. BUMDes ini berdiri pada 12 Juni 2015 dan telah beberapa unit usaha seperti pasar desa, usaha simpan pinjam, dan beberapa usaha yang dalam tahap pengembangan. BUMDes ini telah memiliki beberapa aset dan telah stabil secara pengelolaan, sehingga dapat ditelaah untuk tujuan penelitian ini.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus (Sugiyono, 2015). Adapun objek penelitian adalah BUMDes Argosari, Desa Pulosari, Kabupaten Pemalang. Pemilihan objek penelitian ini didasari oleh kemapanan struktur lembaga dan *track record* nya yang cukup baik sehingga layak untuk diteliti kemungkinan terjadinya *elite capture*. Penelitian ini menggunakan metode wawancara, observasi, dan analisa dokumen.

BUMDES ARGOSARI DAN KONTEKS SOSIAL MASYARAKAT YANG MENYERTAINYA

BUMDes Argosari berada di Desa Pulosari, Kabupaten Pemalang. Letaknya yang berada di kaki Gunung Slamet, menjadikan desa ini memiliki *branding* sebagai desa wisata dan salah satu penghasil kopi terbaik di Provinsi Jawa Tengah. Desa Pulosari merupakan Ibukota Kecamatan Pulosari sehingga menjadi pusat kegiatan warga untuk mengakses pelayanan publik seperti pelayanan administrasi, kesehatan, dan pendidikan karena terdapat kantor kecamatan, puskesmas dan sekolah. Infrastruktur di wilayah desa ini belum cukup memadai. Tampak seperti jalan-jalan, jembatan, dan drainase belum sepenuhnya layak untuk kegiatan sehari-hari masyarakatnya.

Sebagai Ibukota Kecamatan Pulosari, desa ini memiliki keuntungan karena terdapat pasar kecamatan didalamnya. Hal ini menguntungkan karena pasar tersebut menjadi pusat penggerak roda perekonomian warga sehari-harinya. Mayoritas masyarakat di Kecamatan Pulosari lebih memilih untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya ke pasar tersebut.¹³ Adapun kondisi masyarakat disana, hampir sama dengan gambaran masyarakat di desa pada umumnya. Kondisi tingkat penyebaran kerja masyarakat cenderung masih pada pola kerja masyarakat agraris, dimana ketergantungan terhadap potensi alam masih sangat tinggi. Pekerjaan-pekerjaan formal seperti menjadi pegawai, guru, ataupun perawat yang terikat oleh jam kerja masih sedikit.

Salah satu kecendrungan masyarakat disana adalah terlalu disibukkan dengan pekerjaannya yang berimplikasi terhadap rendahnya keaktifan mereka dalam proses pengawasan untuk pemerintah desa. Penyebaran kerja masyarakat yang didominasi sektor informal juga berkorelasi dengan tingkat pendidikan yang masih rendah. Sebanyak 6004 atau sekitar 84,93% penduduk hanya mengenyam pendidikan di tingkat Sekolah Dasar. Tentu saja ini sangat berimplikasi terhadap kualitas sumber daya manusia di desa tersebut. Kemampuan kritis dalam melakukan pengawasan pun terbilang masih rendah.

Kondisi sosio-kultural masyarakat Desa Pulosari memberikan ruang kepada elite untuk muncul dan mendominasi arena kebijakan. Masyarakat sudah sangat disibukkan dengan rutinitas pekerjaannya masing-masing sehingga waktu mereka untuk dapat terlibat aktif melakukan pengawasan sangatlah minim. Hal tersebut kemudian ditambah dengan tingkat pendidikan masyarakat yang berkorelasi terhadap kurangnya pengetahuan terhadap hal-hal teknis dalam siklus birokrasi pemerintahan desa.

¹³ <http://pulosari.desakupemalang.id/> diakses pada tanggal 15 April 2018

Elite sangat leluasa karena masih kurangnya ketertarikan masyarakat untuk kemudian turut serta dalam melakukan pengawasan. Kondisi tersebut masih ditambah dengan akses akan penguasaan informasi yang hanya dapat diakses oleh elite-elite tersebut. Hingga pada akhirnya peran dan keaktifan masyarakat tidak merata di seluruh lapisan sosial masyarakat desa pulosari. Hanya kelompok pemuda yang cukup kritis dan mampu menekan pemerintah desa ketika terjadi tindakan yang dianggap sudah tidak sesuai. Sementara, sebagian besar masyarakat desa masih acuh akan setiap tindakan dari pemerintah desa. Faktor tersebut juga menjadi salah satu sebab betapa rentannya masyarakat di desa ini tercengkram oleh dominasi elite. Kehadiran elite biasanya sangat berkembang di tengah masyarakat yang memiliki tingkat pendidikan dan ekonomi yang rendah, karena angka tersebut berbanding lurus dengan rendahnya partisipasi masyarakat. Masyarakat lebih cenderung disibukkan dengan pekerjaannya untuk tetap dapat hidup layak sehingga urusan pengawasan terhadap pemerintah lebih cenderung diacuhkan. Pada kondisi tersebut elite semakin mudah untuk `bermain` dalam lingkup kekuasaan dan semakin memperkuat jaringannya.

DOMINASI ELITE DALAM PROSES PEMBENTUKAN BUMDES ARGOSARI

Bagian ini akan menjelaskan dominasi elit dalam proses pembentukan BUMDes Argosari. Jika menilik pada konsep siklus kebijakan public, tahapan ini lebih dikenal dengan istilah *agenda setting*. Pada tahap ini para pejabat akan melakukan pemilahan-pemilahan semua masalah kedalam beberapa kategorisasi. Seperti, masalah yang sangat penting untuk diselesaikan dan bersifat mendesak, masalah yang perlu diselesaikan tapi tidak bersifat mendesak, atau masalah yang dapat ditunda

Pada tahap ini, setidaknya terdapat 3 fase yang dilewati hingga pada akhirnya BUMDes Argosari terbentuk secara sah dan memiliki instrumen-instrumen kelembagaan pada umumnya. Fase pertama yaitu pelaksanaan musyawarah sebagai langkah awal pembentukan BUMDes. Sosialisasi pengenalan BUMDes di Desa Pulosari membutuhkan proses waktu yang cukup lama untuk kemudian sampai pada tahap Musyawarah Desa. Dibutuhkan waktu lebih dari setahun bagi Kepala Desa (Kades) untuk mengenalkan rancangan BUMDes di Desa Pulosari. Hal ini diakui sendiri oleh Kades yang mengatakan bahwa “Proses sosialisasi BUMDes membutuhkan waktu yang cukup lama, karena sebagian besar masyarakat desa masih sangat asing dengan konsep lembaga ini”.¹⁴

¹⁴ TS, wawancara, 17 Maret 2017.

Pada awalnya masyarakat menolak dan cenderung apatis terhadap wacana ini, sehingga menyulitkan pemerintah desa untuk melaksanakan sosialisasi. Hingga pada akhirnya, kades merubah strategi sosialisasinya yang tadinya *bottom-up* menjadi *top-down*. Siasat politik kades ini dilakukan dengan cara mengumpulkan seluruh aparatur desa untuk kemudian dilakukan *brainstorming* mengenai wacana pembentukan BUMDes. Aparatur desa inilah yang kemudian menjadi agen-agen sosialisasi pembentukan BUMDes kepada masyarakat.

Hambatan awal pun dapat dilewati. Selanjutnya, pemerintah desa membentuk tim kajian yang diberi nama Tim Penggalan Potensi Desa (TPPD) yang bertujuan untuk mengkaji urgensi pembentukan BUMDes di Desa Pulosari. Kajian yang dihasilkan nantinya akan menjadi referensi utama dalam musyawarah desa. Nuansa politis sudah sangat terasa pada proses ini. Hal ini dikarenakan semua anggota dalam tim ini merupakan `utusan` dari kades yang tentunya sudah sangat pro akan pembentukan BUMDes.

Akibatnya, kajian yang dihasilkan pun sangat pro akan dibentuknya BUMDes di Desa Pulosari. Strategi ini berhasil meredam akan adanya adu wacana antara pihak yang pro dan kontra terhadap pendirian BUMDes. Masyarakat sedari awal sudah disajikan data-data dan informasi positif mengenai pendirian BUMDes sehingga proses ini berhasil mempercepat tercapainya kesepakatan kolektif masyarakat desa.

Fase kedua adalah pembentukan BUMDes pasca tercapainya kesepakatan kolektif. Setelah Musdes pertama telah berhasil mencapai kesepakatan kolektif, maka selanjutnya diadakan Musdes kedua yang bertujuan untuk menyiapkan kelengkapan administrasi dan instrument kelembagaan BUMDes nantinya. Perumusan AD/ART dilaksanakan pada fase ini. Akan tetapi, Perumusan AD/ART tersebut dilakukan langsung oleh pemerintah desa untuk mempercepat pelaksanaan pembentukan BUMDes. Hal ini diakui sendiri oleh Sekertaris Desa Pulosari yang mengatakan bahwa:

Proses perumusan AD/ART saat itu saya lakukan dibantu dengan Kades, itu karena pihak kecamatan sudah memberikan arahan tentang poin-poin yang harus tertuang dalam AD/ART, disamping itu kecamatan juga sudah mendesak agar AD/ART tersebut segera diselesaikan”¹⁵

Ambisi percepatan pendirian BUMDes makin kentara dengan upaya pemerintah desa menghindari adu wacana dalam perumusan AD/ART. Akibatnya AD/ART tersebut merupakan hasil produk sepihak dari pemerintah desa. Setelah itu, kejanggalan berikutnya yang ditemui adalah pengisian pos-pos jabatan internal BUMDes yang semuanya dipilih oleh Kades. Di

¹⁵ BS, wawancara, 23 Maret 2017

sisi lain, hal ini juga disertai alasan bahwa pihak pemerintah supradesa juga ikut menekan pemerintah desa untuk mendukung percepatan pendirian BUMDes.

Hal tersebut dikonfirmasi oleh Ketua BPD yang mengatakan bahwa, “Rekrutmen orang-orang BUMDes itu tanpa persetujuan saya sebagai Dewan Pengawas di BUMDes”.¹⁶ Akibatnya adalah orang-orang yang menjabat dalam internal BUMDes sangat patuh terhadap instruksi maupun perintah dari kades yang juga menjabat sebagai penasehat BUMDes. Dalam regulasi, kades memang diberi hak untuk mengangkan dan memberhentikan pelaksana operasional. Akan tetapi hal tersebut harus berkoordinasi dengan Dewan Pengawas.

Ketua BPD yang juga menjabat sebagai Ketua Dewan Pengawas BUMDes sudah menyadari akan tindakan kades yang dianggap terlalu dominan. Dia sudah mencoba memberikan teguran secara lisan kepada kades. Akan tetapi teguran tersebut tidak dihiraukan oleh kades. Menjadi dilema, karena posisi BPD yang memegang fungsi pengawasan terhadap pemerintah desa maupun BUMDes tidak seimbang dalam melawan hegemoni Kades.

Dominasi yang ditunjukkan oleh Kades dalam tahap ini menunjukkan betapa proses pembentukan BUMDes sedari awal sudah sangat kental akan proses pembajakan oleh elite. Ini salah satu perilaku yang mencoba untuk memotong alur ruang partisipatif. Kades dengan kewenangan yang dimilikinya secara sepihak mengangkat pelaksana operasional BUMDes. Proses pengangkatan ini jelas melanggar nilai-nilai berdemokrasi. Ada kesenjangan jabatan yang terjadi di dalam pengelolaan BUMDes khususnya pada tahapan pendirian. Motif politik Kades sebenarnya bisa ditebak melalui serangkaian proses yang dia lompoti.

Fase terakhir adalah adanya intervensi dari lembaga supradesa terhadap pendirian BUMDes Argosari. Pemerintah daerah Kabupaten Pemalang memberi instruksi kepada tiap kecamatan agar dilaksanakan penyeragaman dan percepatan pendirian BUMDes. Penyeragaman tersebut menyesuaikan dengan peraturan pelaksana teknis daerah mengenai pengelolaan BUMDes di Kabupaten Pemalang. Peraturan tersebut tertuang dalam Peraturan Bupati Nomor 117 Tahun 2016.

Akibatnya, semua BUMDes harus dipoles ulang agar patuh terhadap regulasi tersebut. Penyeragaman ini dimaksudkan agar nantinya semua BUMDes di Pemalang lebih mudah untuk diatur dan dikelola. BUMDes Argosari sendiri harus merombak lagi semua instrumen dasar kelembagaannya seperti AD/ART, susunan pengurus, dan mekanisme pengelolaannya. Akan tetapi keuntungan yang didapat setelah itu adalah BUMDes Argosari menjalin kerjasama

¹⁶ AR, Wawancara, 22 Maret 2017.

dengan 4 pihak swasta. Kerjasama tersebut berupa pengembangan anak usaha BUMDes Argosari.

Jika ditelisik lebih jauh, kerja sama yang terbangun ini merupakan hasil lobi-lobi yang dilakukan oleh kades. Karena selama ini Kades dikenal memiliki jaringan yang kuat di kalangan pemerintah daerah. Salah satu faktor nya adalah Kades sering mendapat kepercayaan dari pemerintah daerah untuk menjadi pembicara tentang tata kelola desa. Kelebihan kades inilah yang dijadikan modal untuk mendapat akses ke pemerintah daerah yang kemudian berujung pada kerjasama yang terjalin dengan pihak swasta.

DOMINASI ELITE DALAM IMPLEMENTASI PENGELOLAAN BUMDES

Implementasi kebijakan adalah proses dimana formula kebijakan kemudian ditransformasikan menjadi kebijakan yang konkrit (Santoso, 2010). Dalam konteks penelitian ini, implementasi dilihat sebagai penjabaran program kerja dari pengurus berdasarkan regulasi hukum ataupun rencana pengembangan usaha BUMDes. Implementasi menjadi tanggungjawab pelaksana operasional.

Tahapan implementasi ini terbagi kedalam 3 fase, yaitu identifikasi awal proses pengelolaan unit usaha dalam BUMDes Argosari, pengembangan unit usaha BUMDes Argosari, dan implementasi pengelolaan unit usaha BUMDes Argosari. Ketiga fase tersebut akan menggambarkan peran dan dominasi aktor yang membajak tahapan implementasi pengelolaan BUMDes Argosari.

Pada fase pertama, BUMDes Argosari fokus pada dua bidang usaha awal yaitu pasar desa dan Unit Simpan Pinjam (USP). Kedua usaha ini merupakan usaha `warisan` yang dulunya dikelola oleh pemerintah desa. Baik pasar desa maupun USP sudah memiliki profit sehingga BUMDes hanya melanjutkan kembali usaha yang telah berjalan. Hal tersebut dikemukakan oleh kades, bahwa:

Pada awalnya BUMDes Cuma memiliki dua unit usaha yaitu USP dan Pasar Desa. USP yang ada saat ini menawarkan bunga yang terlalu tinggi sekitar 9-10%, harapan saya nanti BUMDes akan menawarkan bunga yang jauh lebih rendah dari apa yang ada sekarang, sedangkan pasar desa dari dulu merupakan usaha yang paling produktif menyumbangkan pemasukan ke kas desa".¹⁷

Pemilihan dua unit usaha tersebut berdasarkan hasil kajian yang dikeluarkan oleh TPPD. Awalnya TPPD merekomendasikan tiga unit usaha, akan tetapi unit usaha Bumi Perkemahan dianggap belum siap untuk dikelola oleh BUMDes. Pendirian dua unit usaha itu dapat diartikan

¹⁷ TS, wawancara, 17 Maret 2017.

sebagai sebuah stimulus untuk BUMDes agar tidak perlu bersusah payah untuk memulainya dari awal. Apalagi kedua unit usaha tersebut sudah mampu menghasilkan keuntungan.

Masuk pada fase selanjutnya, yaitu pengembangan anak usaha BUMDes. Dua unit usaha yang telah ada dianggap belum cukup untuk menopang kinerja BUMDes yang dibebani target untuk meningkatkan PADes. Oleh karenanya perlu dilakukan penambahan unit usaha BUMDes dalam rencana peningkatan usaha pada tahun 2017.

Akan tetapi, hal tersebut menemui kendala karena pada akhir tahun 2016, pengurus BUMDes merombak susunan pelaksana operasional BUMDes. Hal ini dikarenakan Direktur BUMDes saat itu mengundurkan diri dari jabatannya dengan alasan ingin melanjutkan studi pascasarjana di kota Jakarta. Pada tanggal 28 Desember 2016 dilakukan pergantian pengurus dari unsur pelaksana operasional, sekaligus laporan pertanggungjawaban dari pengurus yang akan diganti.

Pergantian pengurus BUMDes kembali menjadi arena untuk kades menunjukkan pengaruh yang dimilikinya. Nama-nama pengganti semuanya merupakan usulan dari Kades. Tidak ada koordinasi yang dilakukan Kades kepada BPD yang menjabat sebagai Dewan Pengawas BUMDes.

Ketua BPD menyatakan, "Saat pergantian pengurus yang kemarin itu, saya juga tidak pernah merasa diajak berembuk sama Kepala Desa, itu semua orang-orang yang ditunjuk saja sama dia. Saya juga kurang tau atas dasar apa orang-orang itu ditunjuk."¹⁸

Dalam rapat diputuskan untuk ditambahkan empat unit usaha BUMDes. Keempat unit usaha tersebut adalah Pulodana Finance yang bergerak pada usaha pembiayaan, Pulosari Cyber (P`Cyber) unit usaha yang bergerak pada bidang informasi teknologi, Pulosari Adventure (P`Ven) unit usaha yang bergerak pada potensi pariwisata pendakian Gunung Slamet, dan Wisata Turanggaseta Sarangdana yang merupakan tempat wisata perkebunan teh serta pacuan kuda. Dari hasil observasi dan wawancara yang penulis lakukan, keempat usaha baru tersebut merupakan ide-ide dari Kades. Hal tersebut diakui oleh Direkur BUMDes bahwa, "Pengembangan usaha yang dilakukan semuanya merupakan ide-ide dari Kades selaku penasehat".¹⁹

Mudahnya Kades menjabarkan ide-idenya karena saat itu akses untuk masuk dalam Rapat Pengembangan Usaha (RPU) hanya untuk Kades dan pelaksana operasional. Ditambah

¹⁸ AR, wawancara, 22 Maret 2017.

¹⁹ NF, Wawancara, 20 Maret 2017.

dengan tingginya kepatuhan dari pelaksana operasional, tentu saja sangat memudahkan Kades untuk mengimplementasikan ide-idenya. Ruang yang diciptakan sudah diatur dan aksesnya pun sangat dibatasi. Setelah melalui penambahan unit usaha serta pergantian kepengurusan dari unsur pelaksana operasional, BUMDes Argosari telah mempunyai 6 unit usaha yang dikelola. Semua unit usaha tersebut dikendalikan langsung oleh 3 orang pelaksana operasional dan tentu saja berada dalam pengawasan Dewan Pengawas dan Penasehat.

Di unit-unit usaha yang terbentuk, dominasi elite tetap tidak terhindarkan. Akan tetapi tidak semua unit usaha tersebut telah bergerak, ada yang masih dalam tahap perencanaan. Konsep Kades ini tidak sepenuhnya dipahami pelaksana BUMDes, termasuk Direktur. Mereka juga tidak tahu gambaran usaha serta hitung-hitungan keuntungannya, seperti di P`Cyber (IT).

Praktik *elite capture* dalam tahapan implementasi ini menariknya kadang bercampur dengan pragmatism Kades. Misalnya, proses pembentukan unit usaha Pulosari Adventure. Dulunya usaha ini dikelola oleh komunitas pemuda yang diberi nama *Explore Mountain Unity* (EMU). Rencana memasukkan EMU ke dalam unit usaha BUMDes awalnya menimbulkan polemik. Hal ini dikarenakan, komunitas ini menolak dijadikan lahan untuk mencari keuntungan.

Pengurus EMU menganggap hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan awal pendirian komunitas tersebut. Apalagi selama ini mereka tidak pernah mendapat dukungan baik berupa dana ataupun pengadaan fasilitas organisasi dari pemerintah desa. Beberapa pengurus menganggap ini hanya kepentingan Kades semata untuk memperlihatkan kepada orang luar bahwa desa mereka memiliki potensi wisata *adventure*.

Merespon resistensi ini, Kades berupaya menawarkan perubahan hubungan kerja. P`Ven hadir bukan untuk menggantikan EMU, melainkan untuk memfasilitasi pendampingan dan kemitraan maupun koordinasi. EMU pun mendapat pos anggaran dari BUMDes Argosari untuk pengembangan. Upaya tersebut cukup berhasil, walaupun ada beberapa pengurus yang tidak menyetujui rencana tersebut. Kebijakan ini menunjukkan bahwa Kades pragmatis terhadap ambisinya menjadinya EMU sebagai bagian dari unit usaha BUMDes.

Sementara itu Pulodana Finance dan Wisata Turanggaseta merupakan dua unit usaha yang merupakan hasil kerjasama dengan pihak swasta. Pulodana Finance bekerjasama dengan PT.Yamaha Motor Randudongkal. Nantinya unit usaha tersebut akan mendapat kemudahan dalam menyalurkan kendaraan bermotor kepada masyarakat desa Pulosari. Pembangunan wisata Turanggaseta merupakan hasil kerjasama dengan PT. Melon 99 Union Group yang bergerak pada bidang pariwisata.

Dengan konsep sebagai wahana wisata *sport and tourism*, unit usaha ini akan menyediakan fasilitas memanah, pacuan kuda, serta berkuda mengelilingi perkebunan teh. Lahan yang ditempati adalah lapangan sepakbola yang berada di Dukuh Karangpoh yang dulunya merupakan Bumi Perkemahan. Wisata ini juga terintegrasi dengan wisata religi Syeh Dinar Palang.

Keberhasilan menggaet pihak swasta ini tidak bias dilepaskan dari peran Kades. Walau memperkuat, BUMDes, ini juga menghasilkan ketergantungan internal BUMDes kepada Kades. Bahkan pelaksana operasional BUMDes pun tidak berani mengambil langkah tanpa adanya persetujuan Kades. Ketika kades tidak memberi instruksi, pelaksana operasional pun tidak akan bergerak. Karena semua kerja sama tersebut diatur oleh Kades. Pelaksana operasional hanya sebatas menjalankan perintah semata.

PELAKSANAAN MONITORING DAN EVALUASI DALAM PENGELOLAAN BUMDES ARGOSARI

Elite capture juga terjadi dalam fase monitoring dan evaluasi. Monitoring berfungsi sebagai mekanisme pengawasan yang dilakukan untuk memastikan bahwa program ataupun kegiatan yang dilaksanakan dengan rencana dan rancangan yang telah disepakati serta membawa pada tercapainya tujuan yang diinginkan. Elite capture dalam monitoring terjadi dalam dua bentuk. Pertama, proses monitoring berfungsi untuk memastikan akomodasi kepentingan aktor yang terlibat dalam rangkaian proses kebijakan. Kedua, monitoring dapat berubah sebagai ruang bagi aktor politik memaksimalkan kepentingan yang dibawanya.²⁰

Sementara itu, evaluasi lebih fokus pada penilaian terhadap efektivitas dari berlangsungnya kebijakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Evaluasi berfungsi untuk melihat kinerja pengurus melalui rangkaian tahapan proses yang telah dilaksanakan. Salah satu kelemahan evaluasi yang selama ini dilakukan adalah terlalu berorientasi terhadap *output* atau tujuan yang ingin dicapai. Sehingga mengabaikan *outcome* atau dampak dari berbagai *output*. Padahal orientasi dari ditetapkannya sebuah tujuan adalah untuk memperoleh dampak positif yang diinginkan. Bukan semata-mata terlaksananya kegiatan.

Proses monitoring yang dilakukan dalam BUMDes Argosari dilakukan sebanyak satu bulan sekali atau pada saat situasi yang dianggap perlu. Dari hasil wawancara yang penulis lakukan dengan Direktur BUMDes, proses monitoring selama ini dimaknai sebagai kegiatan

²⁰ Purwo Santoso, "Modul *Analisa Kebijakan Publik*", (Yogyakarta, Polgov, 2010)

untuk meminta pendapat atau nasehat kepada penasehat ketika terjadi masalah yang tidak dapat diselesaikan. Direktur BUMDes mengatakan bahwa :

Sebenarnya tiap bulan kita punya format laporan yang akan disampaikan kepada Kades, tapi untuk sekarang laporan tersebut belum berjalan. Jadi saya hanya menemui Kades ketika ada keperluan saja atau dipanggil Kades”²¹

Hal yang menarik di lapangan adalah laporan keuangan unit usaha BUMDes yang dibuat per bulannya hanya ditujukan kepada penasehat yang dijabat oleh Kades. Dewan Pengawas tidak mendapat laporan keuangan tersebut.²² Hal ini cukup janggal, karena laporan keuangan salah satu hal yang fundamental dalam pengelolaan BUMDes. Kejanggalan tersebut dapat menimbulkan penyimpangan seperti rekayasa hasil laporan keuangan, dan menghilangkan aspek transparansi dalam pelaksanaannya.

Berbeda dengan laporan keuangan, laporan perkembangan kinerja unit usaha BUMDes dilakukan tanpa ada format baku seperti laporan keuangan. Pelaksana operasional melaporkan hanya melalui proses dialog informal dengan penasehat. Dewan pengawas sendiri tidak memiliki akses seperti penasehat.

Mereka hanya akan meminta laporan-laporan tersebut ketika terjadi situasi yang dianggap penting, seperti perumusan poin-poin kerjasama dengan pihak luar. Padahal secara regulasi, penasehat dan dewan pengawas memiliki kesamaan hak untuk melihat laporan yang dibuat oleh pelaksana operasional. Akan tetapi, pada kenyataannya di lapangan, penasehat jauh lebih intens dan cenderung lebih dominan dalam melakukan proses monitoring dibandingkan dengan dewan pengawas.

Proses monitoring tersebut sangat rawan didominasi oleh pelaksana operasional dan penasehat. Karena, hanya keduanya yang bermain dalam proses monitoring. Apalagi proses monitoring yang dilakukan cenderung bersifat satu arah. Kades selaku penasehat memberi instruksi kepada pelaksana operasional, dan pelaksana operasional memaknai instruksi tersebut sebuah kewajiban untuk dilaksanakan. Pola yang terjadi disini cenderung terdistruksi oleh dominasi Kades yang memiliki peran strategis sebagai seorang penasehat.

Sementara itu, fase evaluasi dilakukan setahun sekali dan dilaksanakan dalam rangkaian agenda Musyawarah Desa (Musdes). Padahal, Anggaran Rumah Tangga yang mengatur proses evaluasi menyebutkan bahwa pertanggungjawaban dari pengurus kepada masyarakat desa dilakukan minimal sebanyak 2 kali tiap tahun.

²¹ NF, Wawancara, 20 Maret 2017

²² Lampiran laporan form keuangan BUMDes tiap bulan

Adapun selama berdirinya BUMDes Argosari, baru sekali tahapan evaluasi yang dilakukan oleh pengurus yaitu pada tanggal 14 November 2016 pukul 13.00 di Balai Desa Pulosari. Evaluasi BUMDes digabung dengan agenda pencermatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) periode 2016-2021.

Evaluasi dilakukan secara terbuka dengan dihadiri oleh 46 dari 50 Undangan. Dari unsur pemerintah sebanyak 10 orang, unsur BPD 11 Orang, dan unsur masyarakat 25 orang.²³ Keterbukaan evaluasi inilah yang menjadi titik krusial pendorong kemajuan BUMDes. Pasalnya, setelah dilaksanakan evaluasi, BUMDes mendapat perhatian lebih dari masyarakat. BUMDes mendapat penguatan modal pada APBDes 2017 sebesar Rp.100.000.000,00 dari total APBDes Rp.1.944.561.000. Artinya, BUMDes mendapat jatah sekitar 19%. Jumlah ini cukup besar dibanding dengan BUMDes di desa-desa tetangga. Situasi ini perlahan-lahan menarik perhatian masyarakat dan mendorong mereka mencari tahu tentang BUMDes.

STRATEGI BEKERJANYA *ELITE CAPTURE* DAN IMPLIKASINYA

Berdasarkan paparan di atas, kita bisa menganalisis bagaimana aktualisasi *elite capture* setiap aktor melalui dua dimensi kekuasaan *Power Cube* yang dijelaskan oleh Gaventa, yaitu ruang dan bentuk. Fenomena *elite capture* sendiri bekerja melalui ruang-ruang kebijakan yang sesuai dengan alur regulasi yang berlaku. Proses bekerjanya aktor mungkin saja akan melahirkan sebuah relasi dengan aktor lain, yang tentunya tujuannya adalah untuk semakin menancapkan pengaruhnya dalam tahapan kebijakan. Relasi ini perlu dilacak untuk memperoleh pemahaman yang lebih dalam.

Aktor-aktor yang berpeluang menjadi elite dalam pengelolaan BUMDes hanya terbagi menjadi 3 unsur yaitu Kepala Desa selaku penasehat BUMDes, unsur BPD yang bertindak sebagai Dewan Pengawas, dan Pelaksana Operasional. Ketiga aktor tersebut memiliki akses langsung yang diatur dalam AD/ART untuk mengintervensi proses pengelolaan BUMDes. Dua aktor pertama paling aktif dalam mempengaruhi kebijakan dalam pengelolaan BUMDes.

Tetapi, berdasarkan hasil temuan di lapangan, aktor yang kuat adalah Kepala Desa. Kepala Desa sangat menentukan proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan BUMDes, memiliki kewenangan yang besar dan menjadi elite dominan. Kapasitas personal, latar belakang keluarga dan luasnya jejaring mempengaruhi posisi elite Kades. Dengan demikian, kekuasaan pada dasarnya berpusat di sosok kepala desa. Dari penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa dominasi Kades tidak lepas dari motif politik agar tampak sebagai representasi ideal

²³ Dokumen Berita Acara Musyawarah Desa

bagi sebuah rezim kepemimpinan di desa. Berdasarkan diskusi sebelumnya, jika diringkas, strategi bekerjanya kekuasaan Kades adalah sebagai berikut:

Bentuk dan Ruang Kekuasaan Kepala Desa

Tahapan	Temuan di lapangan	Bentuk Kekuasaan	Ruang Kekuasaan
Agenda Setting	<ul style="list-style-type: none"> - Rekayasa tim TPPD - Menentukan preferensi lini usaha BUMDes - Pembuatan AD/ART secara sepihak dibantu dengan Sekertaris Desa - Melakukan Penunjukkan sepihak untuk posisi pelaksana operasional BUMDes 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Hidden Power</i> Menghambat ruang partisipasi serta mengendalikan aktor lain untuk mempertahankan kekuasaannya 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Closed Space</i> Keputusan-keputusan yang diambil dilakukan secara sepihak dan membatasi aktor lain untuk terlibat
Implementasi Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> - Semua keputusan harus berdasarkan sepengetahuan dan persetujuan kades - Pengembangan unit usaha BUMDes semuanya merupakan usul Kades - Membuka hubungan kerjasama dengan pihak ketiga/swasta 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Visible Power</i> Menggunakan kewenangannya untuk menciptakan kepatuhan yang tinggi terhadap internal BUMDes 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Invited Space</i> dan <i>Closed Space</i> Mengundang pihak ketiga dalam skema kerjasama dan menutup ruang bagi aktor lain untuk mengintervensi internal BUMDes
Monitoring Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan proses monitoring satu arah dengan pelaksana operasional BUMDes - Menutup peran dewan pengawas dalam proses monitoring 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Hidden Power</i> Mengontrol aktor lain yaitu aktor internal BUMDes untuk dalam proses monitoring 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Closed Space</i> Dilakukan dalam ruang tertutup tanpa melibatkan aktor lain
Evaluasi Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> - Melaksanakan evaluasi BUMDes dalam forum musyawarah desa - Forum dilaksanakan dalam suasana yang transparan dan demokratis 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Visible Power</i> melaksanakan evaluasi sesuai dengan kewenangannya 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Invited Space</i> Dilaksanakan dalam forum yang terbuka dan demokratis

Aktor lain yang cukup berpengaruh adalah Ketua BPD, seorang tokoh senior dalam pemerintahan desa, yang juga menjabat sebagai Ketua Dewan Pengawas BUMDes. Secara regulasi, hak dan kewenangan yang diberikan dari dua jabatan tersebut sangat besar dan memiliki akses untuk mengintervensi pengelolaan BUMDes Argosari. Keberadaan ketua BPD sangat krusial karena beliaulah satu-satunya kekuatan penyeimbang Kepala Desa. Di antara kepatuhan para aparat desa dan BUMDes, ketua BPD merupakan sosok yang berani

melancarkan kritik. Tetapi, besarnya kekuasaan kepala desa, menyebabkan kritik-kritik BPD tidak didengarkan. Hasilnya, BPD hanya bertindak sebagai `pengetok palu`.

Tampak bahwa Ketua BPD menggunakan *visible power* untuk mengupayakan *invited space* agar seluruh elemen masyarakat dapat mengakses proses pembentukan BUMDes ini. Tapi upaya tersebut nihil karena kurangnya jalinan relasi yang kuat dan dukungan dari pihak lain, sehingga tahapan ini dikuasai oleh Kades. Kegagalan ini tentu saja sangat mempengaruhi modal yang dimiliki oleh Ketua BPD pada tahapan selanjutnya. Tabel berikut meringkas bekerjanya kekuasaan Ketua BPD pada setiap tahapan.

Bentuk dan Ruang Kekuasaan Ketua BPD

Tahapan	Temuan di lapangan	Bentuk Kekuasaan	Ruang Kekuasaan
Agenda Setting	<ul style="list-style-type: none"> - Mendukung pembentukan TPPD - Membuka ruang partisipasi berupa forum yang transparan yang dapat diakses oleh masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Visible Power</i> menggunakan kewenangannya untuk memberi akses terhadap publik agar prosesnya berjalan terbuka dan demokratis 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Invited Space</i> Mengundang aktor-aktor lain (pendamping desa, tokoh masyarakat) untuk turut mengawasi pembentukan BUMDes melalui forum terbuka
Implementasi Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> - Memberi teguran kepada kades dan pelaksan operasional karena dianggap terlalu <i>over</i> dalam menjalankan tugasnya - Merangkul pihak yang kontra dengan kades untuk bersama-sama mengimbangi kekuatan politik kades 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Visible Power</i> dan <i>Invisible Power</i> - Menggunakan kewenangannya untuk memberi teguran kepada kades dan pelaksana operasional. Disisi lain, berusaha mempengaruhi pihak yang kontra. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Invited Space</i> dan <i>Closed Space</i> Mengundang pihak ketiga dalam skema kerjasama dan menutup ruang bagi aktor lain untuk mengintervensi internal BUMDes
Monitoring Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak melaksanakan fungsi monitoring - Kekurangan informasi mengenai perkembangan BUMDes karena tidak mendapat laporan bulanan BUMDes 	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak melaksanakan peran dan fungsinya pada tahap ini 	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak melaksanakan peran dan fungsinya pada tahap ini
Evaluasi Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> - Melaksanakan evaluasi BUMDes dalam forum musyawarah desa - Forum dilaksanakan dalam suasana yang transparan dan demokratis 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Visible Power</i> menggunakan kewenangannya untuk melaksanakan evaluasi yang sesuai dengan regulasi BUMDes 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Invited Space</i> Dilaksanakan dalam forum yang terbuka dan demokratis serta dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat.

Selain kedua elite tersebut, fokus lain yang menjadi perhatian adalah pola relasi yang dibangun oleh kedua aktor tersebut. Keterlibatan multi-aktor dalam pengelolaan BUMDes Argosari tentu saja akan menimbulkan pola relasi antar aktor. Hal ini merupakan konsekuensi

dari adanya sebuah kebijakan ataupun situasi politik yang masih pro dan kontra. Bukan hanya tentang aktor yang paling berpengaruh, lebih jauh dari itu pola relasi yang terbangun semakin memperkuat ataupun melemahkan posisi aktor tersebut. Setiap aktor memiliki pola hubungannya sendiri. Bukan hanya sebatas melakukan koalisi (saling mendukung), akan tetapi mereka mungkin saja akan saling bersebrangan dalam hal orientasi politiknya.

Terdapat tiga aktor tambahan yang terlibat secara tidak langsung dalam pengelolaan BUMDes Argosari. Tiga aktor tersebut adalah Sendaren Community, Lembaga pemerintahan supradesa dan pihak investor. Ketiga aktor tersebut merupakan pihak yang terlibat tapi pengaruhnya tidak langsung. Dalam artian bahwa mereka tidak memiliki akses langsung untuk pengelolaan BUMDes. Tetapi relasi ini menghasilkan keuntungan tidak langsung bagi elite utama. Berdasarkan penjelasan di atas, siklus elite capture dapat diringkas dalam gambar sebagai berikut:

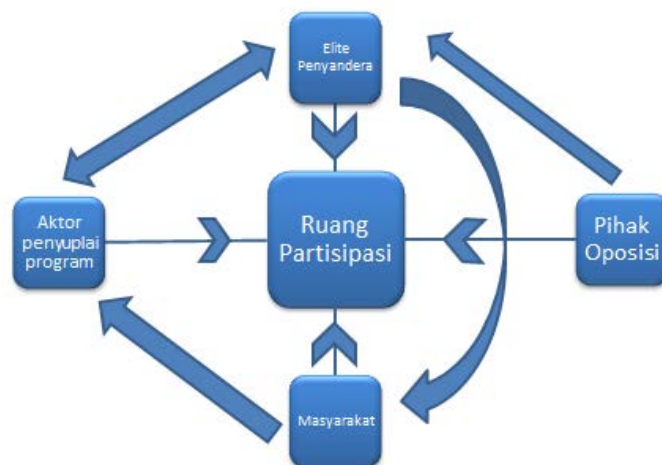


Diagram Siklus Elite Capture

Diagram siklus diatas dapat menjelaskan proses bekerjanya *elite capture* dalam konteks pengelolaan BUMDes Argosari. Ruang partisipasi dalam konteks ini adalah tahapan kebijakan pengelolaan BUMDes, sedangkan Aktor penyuplai program adalah pemerintah supradesa yang merupakan inisiator untuk pembentukan BUMDes.

Di *agenda setting*, Tim Kajian (TPPD) dalam pendirian BUMDes diisi oleh orang-orang ditunjuk langsung oleh Kades. Padahal seharusnya TPPD harusnya diisi dari orang-orang dari ragam kepentingan. Tahap Implementasi, Kades kembali berperan sangat kuat. Ide-ide nya menjadi patokan utama dalam Rencana Pengembangan Usaha (RPU) BUMDes. Pelaksana

Operasional BUMDes tidak memiliki sumbangsih yang besar dari proses ini kecuali hanya bertindak untuk melaksanakan semua ide-ide tersebut. Hal ini dapat terjadi karena mereka yang menjabat posisi Pelaksana Operasional merupakan orang-orang yang langsung ditunjuk Kades. Sehingga sangat wajar ketika semua perintah Kades dipatuhi oleh Pelaksana Operasional. Pada tahap monitoring, yang seharusnya menjadi kewenangan Kades selaku Penasehat serta Dewan Pengawas dari unsur BPD ditutup dan hanya dikuasai oleh Kades. Peran Dewan Pengawas BUMDes tidak tampak. Semua data-data internal BUMDes dipegang oleh Kades sebagai penasehat.

Tercatat hanya tahapan evaluasi lah yang dilaksanakan secara terbuka dan demokratis. Itupun karena evaluasi BUMDes digabungkan dengan agenda lain dalam Musyawarah Desa, sehingga semua unsur masyarakat dapat melihat sejauh mana perkembangan BUMDes Argosari. Tahap ini memang menyaratkan agar dilaksanakan dalam forum Musyawarah Desa, dan Dewan Pengawas lah yang berwenang untuk menyelenggarakannya.

KESIMPULAN

Riset ini mengidentifikasi bahwa peran elite dalam membajak setiap tahapan pengelolaan BUMDes dapat terjadi. Kehadiran BUMDes turut serta untuk menyediakan arena bagi bekerjanya kepentingan dari para elite di desa. BUMDes juga telah turut berkontribusi terhadap terbentuknya relasi-relasi dari para elite tersebut. Potensi BUMDes yang menyediakan keuntungan finansial merupakan daya tarik tersendiri bagi para aktor yang terlibat langsung didalamnya.

Dalam kasus BUMDes Argosari, elite yang `bermain` adalah Kepala Desa (Kades). Walaupun ada Kepala BPD yang mencoba mengimbangnya, tapi faktanya perlawanan yang dihasilkan hanya sebatas teguran secara lisan. Kades mampu menunjukkan kekuasaannya sebagai pihak yang sangat mendominasi setiap tahapan pengelolaan BUMDes. Dari awal memang terkesan bahwa lembaga ini dipaksakan kehadirannya. Desakan pemerintah daerah bersamaan dengan motif politik Kades untuk terlihat lebih maju dibanding dengan Kepala Desa lainnya dapat dikatakan sebagai penjelas utama. Kesepakatan mengenai pendirian BUMDes merupakan kesepakatan sepihak dari aparaturnya desa. Hasilnya, pondasi kelembagaan sangat rapuh sehingga sangat rawan goyah apabila terdapat permasalahan.

Bekerjanya kekuasaan yang dimiliki oleh Kades sangat bervariasi mengikuti konteks dari tiap arena pengelolaan. Beberapa kali Kades menunjukkan bagaimana kewenangan yang melekat padanya sebagai Kepala Desa dan Penasehat BUMDes sangat kuat dan menciptakan

kepatuhan yang tinggi terhadap anak buahnya. Hal tersebut menunjukkan bekerjanya *visible power*. Disisi lain Kades juga mengerti bagaimana memanfaatkan situasi dengan menutup ruang gerak bagi aktor lain untuk turut serta mempengaruhi arena pengelolaan.

Beberapa modal yang menjadikan Kades sangat mungkin melakukan pembajakan terhadap tahapan pengelolaan adalah posisinya sebagai Kepala Desa dan Pensaehat BUMDes. Hal ini membuatnya memiliki kewenangan yang paling kuat dibanding dengan aktor-aktor lainnya. Kemudian didukung dengan kualitas dan kompetensi Kades yang pandai dalam menggunakan kewenangannya tersebut. Tingkat kepatuhan internal yang tinggi dikombinasikan dengan kuatnya dukungan dari pihak luar memperkuat dominasi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Dasgupta, Aniruddha and Victoria, Beard 2007, "Community Driven Development, collective action and elite capture in Indonesia, " *Development and Change*, Vol. 38, Issue 2, hlm. 229-249

Furniss, N 1974, "The practical significance of decentralization", *The Journal of Politics*, Vol. 36, No. 4, hlm. 958-982

Gaventa, John 2006, "Finding the spaces for change: A power analysis", *IDS Bulletin*, Vol. 37, No. 6, hlm. 23-33

Kusuma, Gabriel Hanna and Purnamasari, Nurul 2016, *BUMDes: Kewirausahaan sosial yang berkelanjutan*, Penabulu Foundation, Jakarta

Lay, Cornelis 2006, *Involusi politik*, Polgov, Yogyakarta

Platteau, Jean-Philippe and Frederic, Gaspart 2003, ""The elite capture" problem in participatory development", *Centre for Research on The Economics of Development*, Stanford University, Princeton

Pambudi, Himawan 2001, *Politik pemberdayaan: Jalan mewujudkan otonomi desa*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta

Santoso, Purwo 2010, *Modul analisa kebijakan public*, Polgov, Yogyakarta

Sugiyono 2015, *Metode penelitian dan pengembangan*, Alfabeta, Bandung.