

BAB II

Tinjauan Pustaka

A. Penelitian Terdahulu

Ada beberapa Penelitian yang telah dilakukan terkait Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) Tirta Mandiri maupun terkait *Reinventing Government*. Salah satunya adalah penelitian dari Dewi (2017) dengan judul “*Dampak Pengembangan Obyek Wisata Umbul Ponggok Terhadap Perekonomian Masyarakat Desa Ponggok*”. Dalam penelitian tersebut diutarakan apa dan seberapa jauh perihal pengembangan Umbul Ponggok sebagai kawasan wisata yang dapat memberikan dampak terhadap perekonomian masyarakat khususnya masyarakat Desa Ponggok. Kendati mengambil daerah yang sama, Dewi (2017) dalam penelitiannya lebih memaparkan bagaimana pembangunan salah satu sektor wisata di Desa Ponggok yaitu Umbul Ponggok memberikan dampak terhadap perekonomian masyarakat. Sedangkan dalam penelitian ini akan menganalisis tidak hanya unit usaha Umbul Ponggok sebagai salah satu sektor wisata di Desa Ponggok namun dalam penelitian ini akan menganalisis 3 (tiga) unit usaha yang berada di bawah naungan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) Tirta Mandiri sebagai suatu entitas yang kuat melalui pendekatan perspektif *reinventing government* yang di gagas oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992). Dalam hal ini 3 (tiga) unit usaha yang diteliti dalam penelitian ini adalah unit

usaha yang telah berbadan hukum. Mengingat, banyaknya unit usaha yang dikembangkan sebagai upaya dalam meningkatkan BUM Desa Tirta Mandiri.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

Adapun beberapa penelitian terdahulu yang sama membahas mengenai tata kelola BUM Desa namun memiliki tema, tujuan dan indikator yang berbeda, antara lain;

No	Penulis & Topik Penelitian	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian & Kesimpulan	Persamaan	Perbedaan
1	Kohen Sofi, Dyah Mutiarin (2017) <i>Collaborative Governance</i> Dalam Perencanaan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa Ponggok Kecamatan Polanharjo Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016	Penelitian ini melihat terkait peran <i>Collaborative Governance</i> . Penelitian ini ingin mengetahui bagaimana <i>Collaborative Governance</i> mampu mendorong akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan BUM Desa Ponggok	Hasil penelitian menunjukkan adanya <i>Collaborative Governance</i> antara pemerintah desa, BUM Desa dan Pihak Swasta. <i>Collaborative Governance</i> mendorong akuntabilitas yang ditunjukkan dalam pengelolaan asset serta transparansi BUM Desa melalui perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi juga menciptakan program-program yang sesuai dengan keperluan masyarakat	Penelitian ini mengambil objek kajian terkait Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Ponggok, Kecamatan Polanharjo, Klaten.	Penelitian yang dilakukan menggunakan <i>Collaborative Governance</i> dalam mendukung akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan BUM Desa Ponggok.
2	Wahyu Danaresa (2017) Strategi Pengembangan Badan Usaha Milik Desa Ponggok Tirta Mandiri Desa Ponggok	Tujuan peneliti adalah untuk mengetahui bagaimana strategi yang diambil oleh Badan Usaha Milik Desa Tirta Mandiri, Desa Ponggok dalam mengelola aset-aset	Terdapat beberapa faktor penunjang berdirinya BUM Desa Tirta Mandiri yakni 3 titik sumber mata air yang menjadi aset desa, infrastruktur yang mendukung, adanya dukungan dari masyarakat desa, kerjasama BUM Desa dengan PT. BNI46 (Persero), tbk,	Melihat pengembangan organisasi Badan Usaha Milik Desa, Tirta Mandiri desa Ponggok, Pulonharjo, Klaten, Jawa Tengah.	Penelitian ini merujuk kepada Master Strategi menurut Dan Schendel & Charles Hofer Higgins (dalam Sulusu, 2005:101) dan aliran sistem pengembangan

No	Penulis & Topik Penelitian	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian & Kesimpulan	Persamaan	Perbedaan
	Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah	kekayaan desa sehingga menjadikan sumber penghasilan desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa ponggok.	manajemen yang berpendidikan profesional. Mengembangkan organisasi BUM Desa Tirta Mandiri berasaskan sosial, kekeluargaan, dan profesional.		organisasi menurut Karl Albrecht (1985) dalam tahapan utama pengembangan organisasi menurut McGill (1982:156-157)
3	Hennidar Pertiwi Arianingrum dan Lena Satlita, M.Si (2016) Kapasitas Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Dalam Pengelolaan Potensi Wisata Desa Ponggok, Kecamatan, Polanharjo, Kabupaten Klaten.	Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami dan mendeskripsikan terkait kapasitas yang ada pada Badan Usaha Milik Desa di desa Ponggok.	Proses manajemen mengelola aset BUM Desa dimulai dengan tahap perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan & pengawasan. Pun dibutuhkan gaya kepemimpinan <i>participative management</i> & menerapkan hubungan yang mendukung atau <i>supportive relationship</i> sesuai dengan teori Likert. Walaupun kemampuan 82 Pegawai belum cukup baik kualitasnya (pendanaan & administrasi), namun adanya dukungan teknologi yang memadai dengan kondisi masih baru juga memiliki jaringan kerjasama dengan masyarakat dan BNI.	Penelitian ini berfokus pada pengelolaan potensi wisata desa ponggok, polanharjo dalam kapasitas Badan Usaha Milik Desa	Penelitian ini menggunakan kapasitas BUM Desa yang di ukur dengan elemen kapasitas yaitu SDM, infrastruktur, teknologi, keuangan, program, proses manajemen, kepemimpinan dan jaringan/kerjasama.
4	Aqmarina Ramadhani (2017) Keberadaan Badan	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa)	Keberadaan BUM Desa memberikan sumbangsi bagi kesejahteraan masyarakat dimana BUM Desa di desa Ponggok memiliki program unggulan,	Tempat pada penelitian ini dilakukan di desa Ponggok dengan tiga pelaku yaitu	Variabel dalam penelitian ini meliputi BUM Desa dan kesejahteraan

No	Penulis & Topik Penelitian	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian & Kesimpulan	Persamaan	Perbedaan
	Usaha Milik Desa (BUM Desa) Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Desa Ponggok, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah	terhadap kesejahteraan masyarakat di Desa Ponggok	yakni dari segi pendidikan yaitu satu rumah satu sarjana, kemudian dari segi kesehatan adanya program kartu sehat desa dan keberadaan BUM Desa ini juga memberikan peningkatan sumber pendapatan asli desa dari pemerintah desa ponggok juga sudah mampu dikatakan berhasil karena mampu mengelola potensi desa menjadi lebih baik.	pemerintah, tokoh masyarakat dan pelaku usaha.	masayrakat (pendidikan, kesehatan dan pendapatan)
5	Agung Budi Santoso, S.sos (2017) Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Aset: Studi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Tirta Mandiri di Desa Ponggok, Polanharjo, Klaten.	Penelitian ini dipakai untuk mengungkapkan tahapan-tahapan juga dampak pemberdayaan masyarakat yang berbasis aset.	Tahapan-tahapan pemberdayaan masyarakat di mulai dari tahapan <i>discovery</i> (musyawarah desa), <i>dream</i> (memiliki mimpi akan sebuah sistem kelembagaan desa), <i>design</i> (adanya RPJM Desa), <i>define</i> (penetapan Sk, AD/ART, pemberian modal awal & pembagian sistem kerja, <i>destiny</i> (Monitoring & evaluasi). Hal ini berdampak pada peningkatan PAD dan ponggok menjadi desa percontohan dalam program-program peningkatan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan perekonomian warga dan adanya penciptaan lapangan kerja.	Penelitian ini meneliti terkait pemberdayaan masyarakat dalam BUM Desa Tirta Mandiri desa Ponggok yang secara tidak langsung menjabarkan proses pengelolaan pada BUM Desa itu sendiri, dalam pengelolaan aset yang ada di desa.	Penelitian ini berfokus pada pemberdayaan masyarakat dalam mengelola aset yang ada di BUM Desa Tirta Mandiri, Ponggok, Polanharjo, Klaten.

No	Penulis & Topik Penelitian	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian & Kesimpulan	Persamaan	Perbedaan
6	<p>Vildashely Vereira (2018)</p> <p>Pengelolaan BUM Desa Tirta Mandiri Desa Ponggok, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten, Menurut Perda Kabupaten Klaten No 21 Tahun 2013 Tentang Pedoman Tatacara Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa</p>	<p>Bagaimana pengelolaan keuangan dan kepengurusan BUM Desa Tirta Mandiri, dan mengkaji tata cara pendirian BUM Desa.</p>	<p>Desa ponggok melakukan praktik <i>deliberative democracy</i> atau musyawarah dengan sistem demokrasi dalam penyepakatan gagasan pengelolaan dan pemanfaatan aset-aset desa melalui BUM Desa. Tata cara pendirian BUM Desa juga di sesuaikan dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Desa yang di pakai sebagai landasan hukum pembentukan BUM Desa Tirta Mandiri.</p>	<p>Penelitian ini mengkaji tentang pembentukan dan pengelolaan dalam BUM Desa Tirta Mandiri.</p>	<p>Penelitian ini menjadikan Perda Kabupaten Klaten No 21 Tahun 2013 sebagai acuan atau tolak ukur pembentukan dan pengelolaan BUM Desa Tirta Mandiri.</p>
7	<p>Nurhayati (2018)</p> <p>Peran Badan Usaha Milik Desa Tirta Mandiri Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa Ponggok, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah</p>	<p>Penelitian ini melihat sejauh mana peran entitas BUM Desa Tirta Mandiri dalam pemberdayaan masyarakat desa umbul ponggok</p>	<p>Dalam penelitian ini secara garis besar masyarakat di bawah naungan Badan Usaha atau BUM Desa Tirta Mandiri adalah di berdayakan, sebagian besar operasional dari Tirta Mandiri adalah keterlibatan masyarakat di desa ponggok.</p>	<p>Penelitian ini melihat keterlibatan masyarakat dalam operasional BUM Desa Tirta Mandiri</p>	<p>Penelitian ini tidak mencakup keterlibatan pihak yang lain di luar dari masyarakat. Seperti aparaturnya desa ataupun investor.</p>

No	Penulis & Topik Penelitian	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian & Kesimpulan	Persamaan	Perbedaan
8	<p>Asriel Kein (2018)</p> <p>Proses Pelaksanaan Dana Desa Di Desa Ponggok Kecamatan Polanharjo Kabupaten Klaten</p>	<p>Tujuan penulisan ini adalah untuk mendapatkan dan memperoleh informasi yang akurat mengenai penjelasan program Dana Desa (DD) dan bagaimana pengelolaannya saat mengetahui partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Dana Desa (DD)</p>	<p>Adanya pembentukan tim pengelola Dana Desa oleh Kades yang kemudian di buatkan berita acaranya, sehingga tidak menyebabkan terjadinya tumpang tindih tugas, fungsi dan tanggung jawab masing-masing tim. Adanya antusias masyarakat yang tinggi hingga manfaat dari hasil pembangunan dapat di rasakan.</p>	<p>Penelitian ini mendeskripsikan potensi dan alokasi dana desa yang di gunakan untuk pembangunan di desa ponggok kecamatan polanharjo kabupaten klaten</p>	<p>Penelitian ini tidak hanya melihat pada pengembangan dari alokasi dana desa tetapi meninjau kembali terkait pengelolaan dana desa.</p>
9	<p>Morni Kasila & Lala Kolopaking (2018)</p> <p>Partisipasi Pemuda Desa Dalam Perkembangan Usaha BUMDes “Tirta Mandiri” (Studi Desa Ponggok, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah)</p>	<p>Menganalisis tingkat partisipasi pemuda dalam BUM Desa “Tirta Mandiri”, menganalisis faktor yang menentukan partisipasi pemuda, dan menganalisis hubungan partisipasi pemuda terhadap perkembangan BUM Desa “Tirta Mandiri”.</p>	<p>Pertama, partisipasi pemuda dalam BUM Desa paling tinggi pada tahap pelaksanaan. Kedua, tingkat komunikasi yang baik antara pihak BUM Desa memudahkan pemuda untuk bekerja sama. Ketiga, tingginya partisipasi pemuda memberikan kemajuan terhadap perkembangan BUM Desa dari segi kelembagaan, kemampuan anggota dan perluasan pasar produk.</p>	<p>Mengkaji terkait partisipasi masyarakat sebagai pendorong perkembangan dalam kelembagaan Badan Usaha di desa atau BUM Desa Tirta Mandiri.</p>	<p>Hanya melihat partisipasi dari pemuda dan tidak melihat partisipasi pendukung atau masyarakat secara keseluruhan dalam perkembangan Badan Usaha atau BUM Desa Tirta Mandiri.</p>

No	Penulis & Topik Penelitian	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian & Kesimpulan	Persamaan	Perbedaan
10	Budi Winarno (2015) Implementasi Konsep “ <i>Reinventing Government</i> ” Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah	Penelitian ini membahas implementasi konsep <i>reinventing government</i> dalam konteks mewujudkan otonomi daerah di Indonesia yang diharapkan dapat membangun kembali birokrasi Indonesia yang bau untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah.	Walaupun penelitian ini tidak menjelaskan secara akurat bahwa Konsep <i>reinventing government</i> nyatanya dapat diterapkan oleh daerah yakni daerah Lamongan. penelitian ini menjabarkan komponen apa saja yang ada dalam pelaksanaan otonomi daerah di Lamongan. penyebab keberhasilan pembangunan di Kabupaten Lamongan adalah leadership dan semangat wirausaha yang dimiliki Bupati Lamongan.	Dalam penelitian ini, peneliti sama-sama mempertanyakan apakah konsep <i>reinventing government</i> dapat diterapkan di Indonesia atau tidak.	Penelitian ini menjadikan Otonomi Daerah sebagai objek atas implementasi dari konsep <i>reinventing government</i> .

B. Kerangka Teori

1. Tata Kelola

Tata kelola (*governance*) pada hakikatnya sangat sulit untuk dilepaskan dari prinsip-prinsip penyelenggaraan tata kelola yang baik (*good governance*), dimana indikatornya yakni partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas sebagai unsur yang utama. Konsep tata kelola atau *governance* bila hanya dapat di wujudkan dalam *institutional-formal* negara dan birokrasi, maka sekiranya istilah *governance* meliputi proses dinamis birokrasi pemerintah, hubungan antar institusi, sektor publik, masyarakat sipil serta inisiatif swasta (Prasojo & Kurniawan, 2008:4). Terminologi atas *good governance* hingga saat ini memang belum begitu baku dalam artian untuk definisi dari istilah tata kelola saat ini adalah beragam, hal ini bergantung kepada bagaimana keadaan dari lingkungan, struktural, budaya, juga kerangka hukum yang ada. Standar dalam mendefinisikan tata telola sebagai suatu kombinasi struktur dan proses yang telah ditetapkan untuk kemudian dapat menginformasikan, mengarahkan, mengelola, dan memantau setiap kegiatan organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. (<http://www.mongabay.co.id>).

Adapun beberapa karakteristik tata kelola menurut *United Nations Economic and Sosial Comission for Asia and the Pacific*, antara lain:

- a. Partisipasif; melibatkan para *stakeholder* adalah landasan suatu pemerintahan yang baik. Bisa secara langsung atau malalui lembaga perantara yang sah secara hukum atau perwakilan. Hal ini untuk menunjukkan bahwa tingginya nilai demokrasi suatu negara juga masyarakat mendapatkan kesempatan dalam membuat keputusan.

- b. Orientasi Konsensus; dalam hal ini mempertimbangkan bagaimana dapat menciptakan perspektif yang sifatnya dengan jangka panjang yang luas agar semua pembangunan dapat berkelanjutan yang melihat dari beberapa aspek sejarah, budaya sosial atau komunitas.
- c. Akuntabel atau *Accountability*; merupakan kebutuhan utama dalam pelaksanaannya. Pemerintah dibantu oleh pihak swasta dan organisasi masyarakat sipil yang bertanggung jawab terhadap proses penyelenggaraannya.
- d. Responsif; Lembaga yang bertanggung jawab pada keputusan yang diambil secara internal atau external dalam melayani *stakeholders*.
- e. Efektif dan Efisien; proses pemerintah dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.
- f. *Rule of Law*; merupakan kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang tertentu hukum hak asasi manusia.
- g. Transparansi; keputusan yang diambil penegakannya dilakukan dengan cara mengikuti aturan dan peraturan, yang dimana dapat diakses oleh semua pelaku yang berpengaruh terhadap keputusan yang telah diambil.

Menurut Dikopoulou (2012) Komponen penting dari tata kelola yang baik dalam masyarakat adalah bila masyarakat terorganisir. Selain itu peran pemerintah dan masyarakat sangat di perlukan bahwa roda pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip *good governance*, dalam rangka mendukung pelaksanaan kebijakan publik (Raffless *et all*, 2019). Tata kelola yang baik (*good governance*) berorientasi pada masyarakat melalui peningkatan dalam kualitas layanan dan perbaikan sistem manajemen pemerintah.

Ada tiga terminologi yang sekiranya rancu dalam istilah konsep *good governance*, yakni: *good governance* atau tata pemerintahan yang baik, *good governance* atau pemerintahan yang baik, dan *clean governance* atau pemerintahan yang bersih. Bagi *stakeholders* (pemangku kepentingan), *good governance* mencakup 3 domain, (Efendi, 2005) yaitu:

- a. Pemerintahan yang memainkan peran dalam menciptakan iklim politik dan hukum yang kondusif
- b. Sektor swasta yang memainkan peran dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan.
- c. Masyarakat yang memainkan peran dalam mendorong interaksi antara sosial, ekonomi, dan politik juga mengajak seluruh anggota masyarakat untuk berpartisipasi.

Adapun 10 prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) yang merupakan lanjutan daripada karakteristik tata kelola oleh *United Nation Development Programme* (UNDP), antara lain:

- a. Akuntabilitas; Peningkatan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan di segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat.
- b. Pengawasan; Upaya peningkatan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dengan cara mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas.
- c. Profesionalisme; Peningkatan moral dan kemampuan dalam penyelenggaraan pemerintah agar mampu memberi pelayanan yang lebih mudah, cepat, tepat dan biaya terjangkau.

- d. Daya Tanggap; Meningkatkan kepekaan bagi para penyelenggaraan pemerintah terhadap aspirasi yang ada di masyarakat tanpa kecuali.
- e. Efisiensi dan Efektivitas; Menjamin atas terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal & bertanggung jawab.
- f. Transparansi; Menciptakan kepercayaan timbal-balik antara masyarakat dan pemerintah melalui penyediaan atas informasi dan menjamin kemudahan selama memperoleh informasi.
- g. Kesetaraan; Memnuka peluang yang sama antara setiap anggota masyarakat dengan tujuan peningkatan kesejahteraannya.
- h. Wawasan ke Depan; Pembangunan daerah berdasar pada visi dan strategi yang jelas dan mengikut-sertakan masyarakat atas segala proses pembangunan, sehingga masyarakat dapat merasa memiliki juga ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerah.
- i. Partisipasi; Mendorong masyarakat untuk menggunakan hak dalam penyampaian pendapat selama proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, entah secara langsung maupun tidak langsung.
- j. Penegakan Hukum; Mewujudkan penegakan hukum yang adil bagi semua pihak dan menjunjung tinggi HAM juga memperhatikan nilai-nilai yang telah hidup dalam masyarakat.

Banyak pertimbangan yang harus dijadikan pegangan pokok dalam penyelenggaraan tata kelola atau *good governance* pada pemerintahan daerah terkait konsep pelaksanaan otonomi yang akan berjalan. Salah satu pertimbangannya adalah penerapan tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*the good local governance*)

yang merupakan salah satu bagian dari prinsip yang perlu menjadi perhatian (Syaukani 2003:4)

2. Pelayanan Publik

Menurut Thoha (Sedarmayanti, 2010:243) pelayanan publik atau pelayanan masyarakat adalah usaha yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok atau instansi tertentu untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai suatu tujuan. Undang-Undang Republik Indonesia Pasal 1 Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah suatu kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi seluruh warga negara dan penduduk atas jasa, barang, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik. Hanya saja tantangan yang sering ditemui adalah bagaimana menciptakan layanan publik yang lebih berkelanjutan berdasarkan nilai yang digunakan untuk semua pemangku kepentingan (Bo Enquist *et al*, 2011).

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya atas pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Pelayanan publik merupakan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakat guna memenuhi kebutuhan dari masyarakat itu sendiri dan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Ridwan & Sudrajat, 2009:19). Pelayanan publik menurut Lembaga Administrasi Negara (1998) adalah sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat dan daerah dan

di lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa baik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Siklus pelayanan adalah sebuah rangkaian peristiwa yang dilalui oleh pelanggan saat menikmati atau akan menerima layanan yang diberikan (A. Imanto, 2002). Saat konsumen mengadakan interaksi pertama kali dengan *service delivery system* dan dilanjutkan dengan beberapa interaksi berikutnya sampai dengan pemberian layanan tersebut selesai. Saat itulah siklus layanan konsumen dimulai. Davit Mc Kevitt dalam bukunya *Managing Core Public Services (1998)*, membahas secara spesifik mengenai inti dari pelayanan publik yang menjadi tugas pemerintah pusat dan pemerintah daerah, menyatakan bahwa:

“Core Public Service maybe defined as those service which are important for the protection and promotion of citizen well-being, but are in are as where the market is in capable of reaching or even approaching a socially optimal state; health, education, welfare, and security provide the most obviouse best know example”.

Dari beberapa pengertian pelayanan publik yang telah diuraikan maka, disimpulkan bahwa pelayanan publik sebagai pemberian pelayanan atau melayani keperluan orang, masyarakat, atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok juga tata cara yang telah ditentukan juga ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan. Dalam hal ini organisasi penyelenggara pelayanan publik sebagai unsur pertama, penerima layanan (pelanggan) baik perseorangan, masyarakat atau organisasi yang memiliki kepentingan sebagai unsur kedua, dan kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan) sebagai unsur ketiga (L.A Negara, 2017).

3. Desa dan Pemerintah Desa

a. Desa

Dalam PP No 72/2005 Tentang Desa berisi bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang memiliki kewenangan dalam mengatur juga mengurus kepentingan masyarakat setempat, dengan berdasar pada asal-usul juga adat istiadat di lingkungan setempat yang sudah diakui juga dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Desa merupakan salah satu entitas pemerintah yang paling rendah yang menjadi arena paling tepat bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan kepentingannya guna menjawab setiap kebutuhan kolektif masyarakat.

Desa menurut Widjaja (2005:3) adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa yaitu landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam ketatanegaraan, desa telah banyak berkembang sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Disamping itu, masyarakat pedesaan juga memiliki modal sosial, sejarah keterlibatan dalam komunitas yang dipimpin perencanaan, kepemilikan aset masyarakat dan kemandirian (Annibal *et al.* (2013). Menurut Wiratna (2015) dalam bukunya yakni “Akuntansi Desa Panduan Tata Kelola Keuangan Desa” bahwa salah satu pembentukan UU desa juga dengan tujuan menetapkan kepastian dan kejelasan atas hukum desa dengan sistem ketatanegaraan Indonesia agar tercipta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

b. Pemerintahan Desa

Pemerintah Desa bagi Widjaja (2003:3) dalam bukunya yaitu “Otonomi Desa” Pemerintahan Desa diartikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan desa yang subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Hal ini dapat diartikan secara sederhana bahwa pemerintah desa adalah penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa yaitu kepada desa dan perangkat desa dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat.

4. Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa)

Salah satu program prioritas dari Kementrian Desa adalah Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa), selain program dari pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) Tahun 2017 di samping 3 program lainnya, yaitu: One Village One Product (Satu Desa Satu Produk); Embung Desa; dan Sarana Olahraga (<http://forumbumdesmjjl.com>). Pemerintah desa di dorong untuk membentuk suatu institusi yaitu Badan Usaha Milik Desa yaitu dengan adanya institusi ini di harapkan masyarakat yang akan mengelola institusi tersebut berdasarkan kebutuhan ekonomi masyarakat dan ekonomi desa. Berdirinya BUM Desa untuk setiap desa sekiranya harus berdasarkan hasil musyawarah desa.

Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) dibentuk dengan landasan perundang-undangan yang berlaku dan disepakati bersama antar masyarakat desa. Hasil musyawarah dan kesepakatan bersama terkait pendirian BUM Desa ini akan menjadi pertimbangan dalam memilih jenis usaha yang mana jenis usaha yang di pilih nantinya tidak akan mengganggu atau menghambat kegiatan ekonomi masyarakat di desa. Pembentukan BUM Desa sejalan dengan pernyataan bahwa setiap kegiatan

organisasi terlebih sektor publik harus sesuai dengan nilai-nilai sosial dari lingkungan sekitar (I Made *et al.* 2018). Kehadiran BUM Desa harus mampu menampung, mengkonsolidasi dan mewadahi kegiatan untuk ekonomi desa. BUM Desa dalam sektor publik dipandang sebagai pengusaha yang sah dalam pembangunan ekonomi lokal juga fokus pada penggunaan ruang dan infrastruktur secara inovatif (Quinn & Courtney, 2016).

Menurut Agunggunanto, *et al* (2016:69) BUM Desa memiliki fungsi sebagai lembaga komersial dengan tujuan mencari keuntungan dan sebagai lembaga sosial yang memiliki kontribusi penyediaan pelayanan sosial yang keberpihakannya adalah kepada kepentingan masyarakat. Pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 87 Tentang Desa menjelaskan bahwa badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.

Dalam berbagai literatur BUM Desa selalu dinyatakan menjadi kekuatan utama ekonomi desa. BUM Desa menjadi suatu unit usaha yang menali kerjasama antar pemerintah desa, pemerintah daerah, swasta dan lembaga donor dalam skala yang lebih besar (Pascal, 2016:4). Terdapat berbagai jenis Badan Usaha Milik Desa menurut usahanya, yaitu sebagai berikut:

- a. *Serving*, BUM Desa menjalankan bisnis sosial yang melakukan pelayanan kepada masyarakat meski tanpa profit yang besar.
- b. *Banking*, BUM Desa menjalankan “bisnis uang” untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
- c. *Renting*, BUM Desa akan menjalankan bisnis seperti penyewaan yang mana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat.

- d. *Brokering*, BUM Desa sebagai lembaga perantara yang akan menghubungkan pasar dengan suatu komoditas. Desa mendirikan pasar desa, jasa pembayaran listrik, dan lain-lain.
- e. *Trading*, BUM Desa menjalankan upaya bisnis yang memproduksi dan/atau upaya menjual barang-barang tertentu dengan harapan dapat memenuhi kebutuhan masyarakatnya walaupun pasar sebenarnya lebih luas.
- f. *Holding*, BUM Desa diharapkan dapat menjadi usaha bersama atau menjadi induk dari unit-unit yang berdiri sendiri.

Ciri-ciri utama yang dapat membedakan lembaga komersial lainnya dengan BUM Desa (PKDSP, 2007:4-5) adalah; 1) Institusi dalam hal ini Badan usaha adalah milik desa dan pengelolaannya melibatkan masyarakat atau dapat dikatakan dilakukan secara bersama-sama; 2) Modal usaha yang dibagi dengan pembagian yakni dari dana yang berasal dari desa sebesar 51% dan dana yang berasal dari masyarakat sebesar 49%; 3) Operalisasi lembaga yang akan dilakukan harus berdasar pada falsafah bisnis yakni berbasis pada budaya lokal; 4) Potensi milik desa yang ada dan hasil informasi pasar yang tersedia akan menjadi satu dasar untuk menjalankan bidang usaha; 5) Laba yang diperoleh lembaga BUM Desa akan dipergunakan untuk upaya dalam peningkatan kesejahteraan yaitu tidak untuk anggota saja namun untuk masyarakat dengan berdasarkan pada peraturan yang telah disusun dan disepakati; 6) Fasilitas BUM Desa akan ditunjang oleh pemerintah dalam hal ini adalah Pemerintah pada tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Pemerintah desa itu sendiri; dan 7) Pelaksanaan operasionalisasi pada BUM Desa yang berjalan akan diawasi secara bersama-sama oleh Pemerintah Desa, BPD beserta anggota, dan tidak menutup kemungkinan masyarakat juga turut andil dalam pengawasan.

5. *Reinventing Government*

Reinventing Government (David Osborne dan Ted Gaebler, 1992) adalah suatu gagasan atau suatu konsep tentang mengkritisi juga memperbaiki terkait teori-teori klasik dan konsep-konsep untuk dapat mengoptimalkan pelayanan atas publik birokrasi (Wijayanto *et. al* 2013:1169). Gagasan ini hadir sebagai bentuk respon atas buruknya pelayanan publik yang banyak terjadi di pemerintahan Amerika hingga menimbulkan krisis kepercayaan terhadap pemerintah pada saat itu. Pemerintahan yang pertama kali memberikan respon terhadap berbagai realitas baru pada masa itu sebagian besar adalah pemerintahan daerah, karena merekalah yang pertama kali menemui jalan buntu.

Diakhir tahun 1980-an, majalah *Time* pada sampul depannya menanyakan: “*Sudah Matikah Pemerintahan?*”. Dan diawal tahun 1990-an, jawaban yang bermunculan bagi kebanyakan orang amerika adalah ‘ya’. Dari hal tersebut pernyataan bahwa kepercayaan terhadap pemerintah telah menurun. Beberapa permasalahan terkait pemerintahan menciptakan beberapa paradigma baru terkait keresahan pada saat itu, salah satunya adalah konsep *reinventing government*. Di mulai sekitar tahun 1992 Ilmu Administrasi Publik memperkenalkan sebuah paradigma baru yang disebut dengan *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler, 1992) walaupun sebelumnya telah muncul *New Public Management* (Hood, 1991) yakni NPM di dasari pada penerapan prinsip-prinsip bisnis manajemen untuk pelayanan publik (Kellis *et al*, 2015) dan *Post-bureaucratic Paradigm* (Barzeley, 1992) (Octastefan & Adhyatma, 2015:6).

Pada dasarnya, *Reinventing Government* gerakan 20 tahun terakhir telah berusaha untuk memenuhi tantangan pemerintah bekerja lebih baik dan biaya kurang dengan mengubah budaya pemerintah dan proses-prosesnya olh desentralisasi

kewenangan, perataan struktur organisasi, meningkatkan keterlibatan karyawan dalam kontrol dari tempat kerja, dan lebih fokus pada kebutuhan pelanggan, warga negara, dan meningkatkan baik ketetapan waktu dan kualitas respon (Blendermann *et al*, 2004).

Konsep *Reinventing Government* tidak begitu jauh dengan konsep dari *New Public Mangement* yang menekankan bahwa manajer tidak hanya berfokus pada aspek keuangan dan atas kepatuhan hukum, tetapi sebaliknya, berkonsentrasi pada aspek pengelolaan sumber daya secara efisien dan efektif (Heyer, 2011).

Reinventing government itu sendiri dalam *Bunishing Bureaucracy* di maknai sebagai:

“The fundalmentak transformation of public system and organization to create dramatic increases in their effectiveness, efficiency, adaptability, and capacity to innovate. This transformation is accomplished by changing their purpose, incentives, accountability, power structure, and culture.”

Dalam konteks ini, *reinventing government* dimaknai sebagai pencipta kembali birokrasi dengan mendasarkan pada sistem wirausaha yakni menciptakan organisasi-organisasi dan sistem publik yang terbiasa memperbaiki, yang secara berkelanjutan, memperbaiki kualitasnya tanpa harus memperoleh dorongan dari luar, namun sebaliknya yakni menciptakan sektor publik yang memiliki dorongan dari dalam untuk memperbaiki apa yang disebut dengan “sistem yang memperbaiki kembali secara sendiri” atau dapat di katakan, *reinventing* menjadikan pemerintah siap menghadapi tantangan-tantangan yang mungkin tidak dapat diantisipasi.

Gagasan-gagasan baru tentang pelayanan publik Osborne dan Gaebler (2015, h.29-343) tertuang dalam buku dan pandanganya berjudul *Reinventing Government* melalui buku tersebut Osborne dan Gaebler berupaya menyuguhkan transformasi semangat wirausaha dalam sektor publik (mewirausahakan birokrasi) yang mana mencakup 10 prinsip antara lain:

- a. ***Pemerintah yang katalis:*** peran pemerintah lebih diharapkan menjadi katalisator dan bukan berperan sebagai pemain di pasar. Pemerintah lebih banyak mengarahkan dibandingkan mengayuh. Jika pemerintah diilustrasikan sebagai sebuah perahu, maka peran pemerintah seharusnya adalah mengemudikan atau yang mengarahkan jalannya perahu, bukan sebagai pendayung yang mengayuh untuk membuat perahu tersebut bergerak. Pemerintah seharusnya lebih banyak berkonsentrasi pada pembuatan kebijakan-kebijakan strategis (mengarahkan) dibandingkan disibukan dengan beberapa hal yang bersifat teknis dalam pelayanan (mengayuh). Cara ini membiarkan pemerintah beroperasi sebagai seorang pembeli yang terampil, mendongkrak berbagai produsen dengan cara yang dapat mencapai sasaran kebijakannya. Wakil-wakil pemerintah tetap sebagai produsen jasa dalam banyak hal, meskipun mereka sering harus bersaing dengan produsen swasta untuk memperoleh hak istimewa. Tetapi para produsen jasa publik ini terpisah dari organisasi manajemen yang menentukan kebijakan. Upaya mengerahkan membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan mampu menyeimbangkan berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya.
- b. ***Pemerintahan adalah milik masyarakat:*** diharapkan pemerintah dapat memberdayakan masyarakat dibanding melayani. Pemerintah diharapkan memberikan sebagian wewenangnya kepada lembaga-lembaga sosial ekonomi bahkan masyarakat untuk menjalankan kehidupan ekonomi dan sosial sendiri. Maksudnya adalah birokrasi pemerintahan yang berkonsentrasi pada pelayanan akan menghasilkan ketergantungan dari rakyat. Hal ini menjadi berlawanan dengan kemerdekaan sosial ekonomi mereka. Maka dari itu, pendekatan pelayanan sebaiknya diganti dengan pelayanan yang menumbuhkan inisiatif dari mereka

sendiri. Pemberdayaan masyarakat, kelompok-kelompok persaudaraan, organisasi sosial, yang menjadi sumber dari penyelesaian masalah mereka sendiri. Pemberdayaan semacam ini nantinya akan menciptakan sebuah iklim partisipasi aktif masyarakat sekiranya untuk mengontrol pemerintah juga menumbuhkan kesadaran bahwa pemerintah sebenarnya adalah milik rakyat. Ketika pemerintah mendorong kepemilikan dan melakukan kontrol ke dalam masyarakat, tanggung jawabnya belum berakhir, pemerintah masih harus bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kebutuhan-kebutuhan telah masyarakat terpenuhi.

- c. ***Pemerintahan bersifat kompetitif***: adanya harapan agar pemerintah menyuntikkan persaingan ke dalam setiap pemberian pelayanan. Dengan jiwa kompetisi, akan banyak pelayanan publik yang dapat meningkatkan kualitasnya tanpa harus memperbesar biaya pengeluaran. Artinya pemerintah berusaha memberikan seluruh pelayanan yang tidak hanya akan menyebabkan sumber daya pemerintah menjadi habis terkuras, tetapi juga menyebabkan pelayanan yang harus disediakan semakin berkembang melebihi kemampuan pemerintah (organisasi publik), hal ini tentunya akan menyebabkan buruknya kualitas dan efektifitas pelayanan publik yang dilakukan mereka. Oleh karena itu, pemerintah harus mengembangkan kompetisi (persaingan) di antara masyarakat, swasta dan organisasi non pemerintah yang lain dalam pelayanan publik. Hasilnya diharapkan efisiensi yang lebih besar, tanggung jawab yang lebih besar dan terbentuknya lingkungan yang lebih inovatif. Di antara keuntungan paling nyata dari kompetisi adalah efisiensi yang lebih besar, kompetisi yang memaksa monopoli pemerintah juga swasta untuk dapat merespon segala kebutuhan pelanggannya, kompetisi menghargai, inovasi, juga kompetisi membangkitkan rasa harga diri dan semangat juang dari pegawai negeri.

- d. ***Pemerintahan berorientasi misi***: mengupayakan setiap kegiatan pemerintahan yang tidak lagi digerakkan oleh peraturan saja namun juga pada misi yang hendak akan dicapainya. Pemerintahan yang dijalankan berdasarkan peraturan menjadi tidak efektif dan kurang efisien, karena bekerjanya lamban juga terkesan rumit. Maka dari itu, pemerintahan harus digerakkan oleh misi dengan tujuan dasarnya sehingga akan berjalan lebih efektif juga efisien. Hal ini dikarenakan dengan menduduki misi organisasi sebagai tujuan, birokrat pemerintah dapat mengembangkan sistem anggaran juga peraturan sendiri yang dapat memberi keleluasaan kepada karyawannya dalam mencapai misi organisasi tersebut. Keunggulan pemerintah yang digerakkan oleh misi diantaranya adalah lebih efisien, lebih efektif dan inovatif, lebih fleksibel, juga lebih mempunyai semangat yang tinggi dibandingkan pemerintahan yang digerakkan oleh aturan.
- e. ***Pemerintahan berorientasi hasil***: Pemerintah yang membiayai hasil, bukan masukan. Pemerintah seharusnya membiayai terkait *outcome* dan bukan pada *Output* juga masukan (*income*). Artinya adalah apabila lembaga-lembaga pemerintah dibiayai dengan berdasarkan masukan (*income*), maka mereka akan menjadi obsesif pada prestasi. Sistem penggajian dan penghargaan, misalnya, seharusnya didasari atas kualitas hasil kerja dan bukan pada masa kerja, besar anggaran juga tingkat otoritas. Karena kebanyakan tidak mengukur hasil, maka pemerintah-pemerintah birokrasi jarang sekali mencapai keberhasilan. Mereka lebih banyak mengeluarkan untuk pendidikan negeri, namun nilai tes dan angka putus sekolah nyaris tidak berubah. Mereka mengeluarkan lebih banyak biaya untuk polisi dan penjara, namun angka kejahatan terus meningkat.
- f. ***Pemerintahan berorientasi pelanggan***: pemerintah lebih diharapkan dapat memenuhi perihal kebutuhan pelanggan dan bukan sekedar birokrasi. Pemerintah

harus dapat belajar dari sektor bisnis, bahwa bila tidak fokus dan perhatian pada pelanggan (*costumer*), maka warga negara tidak menjadi puas dengan pelayanan yang ada atau dikatakan tidak bahagia. Oleh karena itu, pemerintah harus dapat menempatkan rakyat sebagai pelanggan yang diperhatikan perihal kebutuhannya. Pemerintah harus dapat mendengarkan secara cermat para pelanggannya, memulai survei kepada pelanggan, kelompok fokus dan berbagai metode lainnya. Tradisi pejabat birokrasi yang kasar dan angkuh ketika melayani warga masyarakat harus diubah dengan menghargai mereka sebagai warga negara yang berdaulat dan harus diperlakukan dengan baik juga wajar. Keunggulan sistem birokrasi pada pelanggan adalah memaksa pemberi jasa untuk bertanggung jawab kepada pelanggannya, mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan dari pemberi jasa, juga menumbuhkan lebih banyak inovasi, memberi kesempatan kepada warga untuk memilih di antara berbagai macam pelayanan, tidak boros karena pasokan disesuaikan dengan permintaan, mendorong pelanggan menjadi yang berkomitmen, dan menciptakan peluang lebih besar bagi keadilan.

g. ***Pemerintahan bersifat wirausahawan***: Pemerintah dapat lebih banyak menghasilkan ketimbang membelanjakan. Nyatanya pemerintah mengalami masalah yang sama dengan sektor bisnis, yaitu keterbatasan akan keuangan, akan tetapi mereka berbeda dalam respon yang diberikan. Daripada menaikkan pajak atau memotong program publik, pemerintah wirausaha harus berinovasi bagaimana menjalankan program publik dengan sumber daya keuangan yang sedikit tersebut. Dengan melembagakan konsep *profit motif* dalam dunia publik, contoh dalam menetapkan biaya untuk *public service* dan dana terkumpul digunakan untuk investasi membiayai inovasi-inovasi di bidang pelayanan publik yang lain. Dengan

cara ini, pemerintah di harapkan untuk mampu menciptakan nilai tambah dan menjamin hasil, meski dalam situasi keuangan yang sulit.

- h. ***Pemerintahan yang antisipatif***: Adanya jiwa mencegah ketimbang mengobati. Pemerintah wirausaha tidak reaktif tetapi proaktif. Ia tidak hanya mencoba untuk mencegah masalah, tetapi juga berupaya keras untuk mengantisipasi masa depan. Ia menggunakan perencanaan strategis untuk menciptakan visi. Pemerintahan tradisional yang birokratis akan memusatkan pada penyediaan jasa untuk memerangi masalah. Contoh, dalam menghadapi sakit, mereka mendanai peralatan kesehatan. Penanganan dalam menghadapi kejahatan, mereka mendanai lebih banyak polisi. Penanganan dalam memerangi kasus kebakaran dengan membeli lebih banyak truk pemadam kebakaran. Pola pemerintah yang semacam ini harus dapat diubah dengan lebih memusatkan atau berkonsentrasi pada pencegahan. Contoh dalam membangun sistem air dan pembuangan air kotor adalah untuk mencegah penyakit dan membuat peraturan pembangunan, untuk mencegah kebakaran. Upaya pencegahan atau preventif harus dikedepankan dari pada mengobati, mengingat persoalan-persoalan publik saat ini semakin kompleks, jika tidak diubah (masih berorientasi pada pengobatan) maka pemerintah akan kehilangan kapasitas dalam memberikan respon untuk masalah-masalah publik yang muncul.
- i. ***Pemerintah berbasis desentralisasi***: dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja. Adanya pemerintah yang dapat mendesentralisasikan organisasi publik ke dalam suatu manajemen yang bersifat partisipatif. Bentuk hierarki akan menjadi partisipatif dan tim kerja yang nyata. Artinya, saat teknologi masih primitif, komunikasi antara berbagai lokasi masih lamban dan pekerja publik relatif belum terdidik, dapat dipastikan sistem sentralisasi sangat diperlukan. Akan tetapi,

sekarang abad informasi dan teknologi sudah mengalami perkembangan yang pesat. Komunikasi antara daerah yang terpencil bisa mengalir, hal ini dikarenakan banyak pegawai yang terdidik juga di dukung oleh kondisi yang berubah dengan cepat, maka pemerintah desentralisasi yang paling diperlukan. Tak ada waktu lagi untuk menunggu informasi naik ke rantai komando lalu keputusan untuk turun. Beban keputusan harus dapat dibagi kepada lebih banyak orang, yang memungkinkan keputusan dibuat “ke bawah” dibandingkan mengonsentrasikannya pada pusat atau level atas. Kerjasama antar sektor pemerintah, sektor bisnis juga sektor *civil society* perlu digalakkan, sehingga akan membentuk tim kerja dalam pelayanan publik.

- j. ***Pemerintah yang berorientasi pasar:*** pemerintah mampu mendongkrak sebuah perubahan melalui aspek pasar. Membuat perubahan dengan mekanisme pasar, artinya, daripada beroperasi sebagai pemasok masal barang atau jasa tertentu, pemerintahan atau organisasi publik lebih baik berfungsi sebagai fasilitator dan pialang dan menyamai pemodal pada pasar yang telah ada atau yang baru tumbuh. Pemerintahan seharusnya merespon perubahan lingkungan bukan dengan pendekatan tradisional lagi, seperti berusaha mengontrol lingkungan, tetapi lebih kepada strategi yang inovatif untuk membentuk lingkungan yang memungkinkan kekuatan pasar berlaku. Pasar di luar kontrol dari hanya institusi politik, sehingga strategi yang digunakan adalah membentuk lingkungan sehingga pasar dapat, beroperasi dengan efisien dan menjamin kualitas hidup dan kesempatan ekonomi yang sama.