

# DESA MEMBANGUN INDONESIA



Penulis:  
Sutoro Eko  
bersama  
Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci  
Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah,  
Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto,  
Borni Kurniawan

Australian Community Development and Civil Society  
Strengthening Scheme (ACCESS) Tahap II



Australian  
Aid



indipt  
INDONESIA DEVELOPMENT PROGRAM

# DESA MEMBANGUN INDONESIA



Penulis:

Sutoro Eko

bersama

Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan

Australian Community Development and Civil Society  
Strengthening Scheme (ACCESS) Tahap II



Australian  
Aid



indipt

## DESA MEMBANGUN INDONESIA

Penulis : Sutoro Eko  
*bersama*  
Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci  
Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah,  
Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto,  
Borni Kurniawan

Penata Letak : Candra Coret  
Desain Cover : Candra & Erni  
Ilustrasi : Budi, Deni & Erni

*Copyright* @Diperkenankan untuk melakukan modifikasi, pengandaan maupun penyebarluasan buku ini untuk kepentingan pendidikan dan bukan untuk kepentingan komersial dengan tetap mencantumkan atribut penulis dan keterangan dokumen ini secara lengkap.

### **Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD)**

Jl. Karangnangka No. 175 Dusun Demangan  
Desa Maguwoharjo Kec. Depok Sleman Yogyakarta  
Telp./fax: 0274 4333665, mbl: 0811 250 3790  
Email: [fppd@indosat.net.id](mailto:fppd@indosat.net.id)  
Website: <http://www.forumdesa.org>

Cetakan Pertama : Februari 2014

15,5 x 23 cm, viii + 124 Hal

ISBN: 978-602-14772-7-4

# Kata Pengantar

## ACCESS

Menemukan ruh pembangunan yang memberdayakan tidaklah mudah. Reformasi di Indonesia pada tahun 1998 telah memilih sistem desentralisasi. Otonomi daerah menjadi konsep operasionalnya. Bukan tidak berhasil, tapi penyelenggaraan otonomi daerah ternyata belum mampu melahirkan kesejahteraan bagi lapisan masyarakat terbawah yang hidup di desa. Bahkan gini rasio<sup>1</sup> terus meningkat sudah di atas 0,41 yang menandakan kesenjangan ekonomi yang semakin lebar. Otonomi daerah cenderung jamak menyediakan karpet merah bagi kelompok usaha untuk mengelola sumber daya alam daerah. Tidaklah mengherankan bahwa di era otonomi daerah lengket dengan paradigma *market driven development* dan desa masih terpinggirkan.

Mimpi menjadi daerah kaya dengan cara menyerahkan kedaulatan pengelolaan sumber daya alam kepada pasar ternyata benar-benar melenakan banyak kepala daerah. Alih-alih desa menjadi arena untuk melakukan aksi pengerukan kekayaan negara. Di daerah yang kaya sumberdaya mineral pun masih banyak desa yang miskin dan tertinggal. Wilayah yang kaya mineral dan tambang dirambah sedemikian rupa, hingga akhirnya hanya menyisakan ceruk-ceruk yang tak lagi produktif. Pembabatan hutan pun masih terus berlangsung, hingga bumi nusantara kehilangan fungsi sebagai paru-paru sekaligus penyimpan air tanah. Praktik kebijakan di era otonomi daerah menyebabkan desa ba-

---

<sup>1</sup> Gini Rasio adalah angka yang menggambarkan kesenjangan ekonomi yang ada di masyarakat. Angka ini terus meningkat selama 10 tahun terakhir dari 2004-2013.

nyak kehilangan sumber kekayaan hayati, kekayaan mineral, dan sumber penghidupan semakin minim. Otonomi daerah juga terlalu fokus pada membangun kawasan perkotaan yang menjanjikan revenue bagi pemerintah, sehingga desa hanya diberi sisanya sisa (Sutoro, 2012).

Dalam konteks pemberdayaan, strategi membangun desa yang menempatkan desa sebagai obyek bak sebuah serangan bertubi-tubi selama lebih dari empat puluh tahun terakhir. Pada masa orde baru, jelas-jelas pemerintah ingin mengatur dan mengawasi desa untuk kepanjangan kekuasaan. UU No. 5/1979 sebagai senjata efektif untuk mematikan desa. Pada era reformasi ternyata belum banyak berubah. UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 berupaya memberi ruang bagi desa, tetapi ada program pemberdayaan nasional yang mematikan implementasi UU tersebut untuk desa. Daerah pun masih setengah hati memberikan hak-hak desa dan hanya menempatkan desa sebagai sasaran pembangunan. Dengan dalih membantu masyarakat miskin, baik pusat maupun daerah menerapkan program pemberdayaan dalam bentuk bantuan langsung masyarakat (BLM). Alih-alih masyarakat menjadi mandiri dan sejahtera, yang didapatkan justru ketergantungan yang semakin tinggi.

Performa pelaksanaan proyek-proyek tersebut justru mengimposisi peran pemegang otoritas desa dan partisipasi masyarakat. Di luar dugaan program-program tersebut menyebabkan modal sosial masyarakat tidak terbangun baik. Uang berubah menjadi motivator utama bergairahnya partisipasi (*money driven development*). Partisipasi yang tinggi dalam penyelenggaraan program-program tersebut bukan berarti mampu melahirkan program/kegiatan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, melainkan karena dimobilisasi oleh petunjuk teknis proyek.

Di tengah situasi tingginya ketergantungan masyarakat kepada program/proyek supradesa dan pihak luar, pada 2008 ACCESS Tahap II memulai program pemberdayaan di 20 kabupaten di wilayah tertinggal di Indonesia Timur, di Provinsi Sulsel, Sultra, NTB, dan NTT. Program dukungan DFAT (dahulu AusAID) tersebut salah satunya untuk membangun nilai tata pemerintahan lokal yang demokratis

(TKLD) di lingkungan masyarakat bawah. ACCESS Tahap II menerapkan pendekatan *Strength-Based Approach* (SBA) dalam mendorong desa dan warganya mewujudkan cita-cita membangun desa dengan kekuatannya. Core statement program ACCESS Tahap II adalah “Warga dan organisasinya berdaya dan aktif berinteraksi dengan pemerintahan daerah untuk pembangunan yang lebih efektif”. Kehadiran buku bertajuk *Desa Membangun Indonesia* yang ditulis oleh kawan-kawan Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) menawarkan cara pandang baru dalam narasi pembangunan. Konsep *Village Driven Development* (VDD) sebagai rumusan kunci dari buku ini hendakewartakan kepada seluruh pembacanya bahwa strategi pembangunan *state driven development*, *market driven development* atau *community driven development* tidak relevan diterapkan untuk membangun desa. Buku ini kemudian menawarkan VDD sebagai pengganti alternatifnya. Jika boleh dikerucutkan, rumusan VDD barangkali bermuara pada apa yang disebut Ahmad Muqowam<sup>2</sup> di depan Rapat Paripurna DPR RI untuk pembahasan RUU Desa 18 Desember 2013 lalu dengan “catur sakti”. Dikaitkan dengan wacana pembangunan desa, maka catur sakti dapat disintesis bahwa membangun sebaiknya mampu menciptakan desa yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, dan bermartabat secara budaya.

Adalah kebahagiaan tersendiri bagi kami, di mana karya pemberdayaan yang digelar ACCESS Tahap II di wilayah Indonesia Timur menjadi bagian dari menu dan substansi pembahasan buku. Bahkan di beberapa bagian, buah dari kerja-kerja pemberdayaan dari program ACCESS Tahap II diposisikan sebagai *evidence* penguat konsepsi VDD itu sendiri. Padahal ACCESS sendiri, sejak awal pelaksanaan program, tidak pernah membuat skenario pemberdayaan dan pembangunan desa dari perspektif VDD. ACCESS Tahap II hanya *concern* pada upaya mendorong dan memperkuat warga desa dan organisasi warga yang berdaya sehingga mampu berinteraksi aktif dalam proses politik kebijakan

---

<sup>2</sup> Ketua Panitia Khusus (Pansus) DPR RI Rancangan Undang-Undang tentang Desa (RUU Desa)

baik di level desa, daerah, maupun di lingkup nasional. Kami mengapresiasi FPPD yang telah mampu mengangkat mutiara-mutiara perubahan buah karya pemberdayaan program ACCESS ke panggung politik kebijakan nasional. Lagi, adalah kebahagiaan bagi kami, mutiara-mutiara perubahan tersebut kemudian mampu mendorong lahirnya UU No. 6/2014 tentang Desa. Kiranya, kami juga patut berbesar hati bahwa performa paradigmatis yang lebih progresif dari UU Desa, tidak bisa dilepaskan dari kemampuan FPPD membranding mutiara-mutiara perubahan dari program ACCESS dalam kegiatan advokasi RUU Desa sebelumnya.

Kami menyadari bahwa kelahiran UU Desa secara tidak langsung menyematkan pekerjaan rumah bagi kita semua, khususnya para pegiat dan pejuang desa. Pekerjaan rumah tersebut tidak lain adalah membuat UU Desa organik. Namun, bagaimanapun juga, ACCESS Tahap II adalah program yang tidak bersifat abadi sehingga paska kelahiran UU Desa, tidak bisa turut serta dalam upaya meng-organik-an UU Desa tersebut. Semoga kehadiran buku ini dapat mewakili ACCESS dan kawan-kawan mitra di daerah dalam upaya-upaya mengkontekstualisasikan ruh dan tujuan pembangunan desa sebagaimana diharapkan UU Desa tersebut. Sekali lagi kami berterima kasih kepada penulis berikut para kontributor buku. Tak terkecuali juga kepada FPPD yang telah mengapresiasi karya pemberdayaan ACCESS menjadi buku yang kami percaya akan menghidupkan visi besar UU Desa membangun desa menuju desa yang mandiri, sejahtera dan demokratis.

**Paul Boon**

*Program Director ACCESS Tahap II*

# Kata Pengantar

## Forum Pengembangan Pembaharuan Desa

Buku yang ada dihadapan pembaca budiman semua, pada dasarnya merupakan bagian dari pengejawantahan visi dan misi Forum Pengembangan dan Pembaharuan Desa (FPPD). Sebagai wadah bertemunya banyak lembaga pegiat desa, FPPD dituntut mampu meramu dan menyajikan berbagai praktik wacana kebijakan desa sehingga dinamika menuju desa mandiri selalu tersegarkan. Terlebih saat wacana desa, pada tahun 2012 benar-benar menguat kembali hingga menjadi perbincangan agenda kebijakan nasional, tepatnya saat DPR RI membahas Rancangan Undang-Undang Desa.

Pengaturan desa melalui UU khusus yang mengatur desa telah lama FPPD dambakan. Karena ketika regulasi-regulasi sebelumnya seperti UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menyajikan sistem pengaturan desa yang setengah hati. Maka, kurang lebih sejak 2006, FPPD berupaya menggairahkan wacana UU Desa tidak hanya sekadar melalui diskusi maupun penelitian, namun juga mengadvokasi proses pembahasan UU Desa. Kami ingat betul waktu itu, sekitar tahun 2006/2007, FPPD menangkap inisiatif pemerintah yang hendak memecah UU No. 32/2004 menjadi tiga bagian. Salah satunya UU Desa. Tidak lama setelah itu FPPD melakukan serangkaian riset di mana hasilnya kemudian diramu menjadi naskah akademik sebagai masukan pemerintah. Kami senang pada waktu itu, karena pemerintah akhirnya menggunakan naskah akademik kami sebagai naskah akademik RUU Desa versi pemerintah. Sayangnya, rancangan UU Desa yang waktu itu keluar seki-

tar bulan Juli 2011 bertolak belakang dengan semangat pembaharuan desa sebagaimana yang kami tawarkan dalam naskah akademik tadi.

Perjumpaan FPPD dengan program ACCESS yang hampir beriringan dengan pembahasan RUU Desa, ternyata semakin menambah gairah FPPD untuk terus mengadvokasi RUU Desa. Yang terpenting bagi kami atas support yang diberikan ACCESS dan pengalaman berharga pembaharuan yang dihasilkan dari ACCESS ternyata adalah amunisi kritis dan strategis dalam agenda advokasi RUU Desa. Di tengah dominasi wacana pembangunan desa berbasis *community driven development* (CDD), ACCESS malah menawarkan strategi yang melampaui CDD. ACCESS memperkuat *citizen* dan *community* dan organisasi warga sehingga mampu berinteraksi secara kritis dengan pemerintah (*government*). Pendekatan seperti ini, malah tidak diperankan oleh pemerintah maupun lembaga bantuan internasional seperti World Bank yang gandrung dengan proyek CDD tadi. Singkat cerita, FPPD berkesempatan melihat, menyimak, mengenal lebih dalam hingga menemukan pembelajaran berharga atas *best practices-best practices* yang menyublim dari program-program pemberdayaan ACCESS di ratusan bahkan mungkin ribuan desa di Indonesia Timur. Hasilnya, kami teruskan untuk mempengaruhi proses pembahasan RUU Desa.

Kini, UU Desa benar-benar sudah lahir. Di satu sisi, ini merupakan kabar gembira, tidak hanya untuk FPPD tentunya, tapi juga seluruh elemen bangsa Indonesia yang mendamba pembaharuan desa. UU Desa juga mengundang tantangan bagi FPPD pada sisi yang lainnya. Kenapa? Karena sekalipun FPPD turut serta mengkonstruksi ruh pembaharuan desa teks UU Desa, bagaimanapun juga UU Desa pada dasarnya tetap berposisi sebagai perangkat hukum yang didalamnya berisi norma dan pranata yang membutuhkan kontekstualisasi. Nah, buku Desa Membangun Indonesia ini adalah upaya kami mengajak para pembaca semua untuk mengkontekstualisasikan UU Desa. Bagaimana caranya? Semoga para pembaca budiman sekalian benar-benar menemukannya.

**Sutoro Eko**

*Ketua Steering Comminttee FPPD*

# Daftar Isi

Kata Pengantar ACCESS.....	iii
Kata Pengantar Forum Pengembangan Pembaharuan Desa.....	vii
Daftar Isi .....	ix
Daftar Singkatan.....	xiii
Prawacana .....	xv
<b>Bab 1 Dari Desa Lama Menuju Desa Baru.....</b>	<b>1</b>
Desa Lama.....	12
Posisi dan Relasi Baru .....	22
Membangun Desa dan Desa Membangun.....	35
Tradisi Berdesa.....	42
Desa Menggerakkan Pembangunan .....	44
<b>Bab 2 Desa Bertenaga Secara Sosial .....</b>	<b>47</b>
Merawat Solidaritas Sosial .....	56
Merajut Jembatan Sosial .....	62
Membangun Jaringan dan Gerakan Sosial .....	66
<b>Bab 3 Kemandirian: Desa Berdaulat Secara Politik .....</b>	<b>75</b>
Menengok Kembali Desa Swasembada .....	77
Tentang Desa Mandiri.....	81
Prakarsa Lokal, Kewenangan Lokal .....	91
Satu Desa, Satu Rencana, Satu Anggaran.....	128
Kapasitas dan Kinerja Desa .....	131

<b>Bab 4</b>	<b>Demokrasi: Rakyat Desa Berdaulat Secara Politik .....</b>	<b>139</b>
	Demokrasi Hibrid .....	142
	Kepemimpinan Kepala Desa .....	158
	Keseimbangan, Kontrol dan Akuntabilitas .....	166
	Demokrasi Deliberatif-Partisipatif Musyawarah Desa.....	172
	Organisasi, Representasi dan Partisipasi Warga .....	177
<b>Bab 5</b>	<b>Desa Bermanfaat Melayani Warga .....</b>	<b>183</b>
	Penyediaan Air Bersih Berbasis Desa.....	185
	Pelayanan dan Gerakan Kesehatan Berbasis Desa.....	194
	Pelayanan dan Gerakan Pendidikan .....	203
<b>Bab 6</b>	<b>Desa Bergerak Membangun Ekonomi .....</b>	<b>213</b>
	Gerakan Ekonomi Desa Bontosunggu .....	216
	Gerakan Menanam Desa Oemolo .....	219
	Waode Angkalo Desa Lumbung Pangan.....	232
	Lumbung Pangan Desa Tana Modu .....	234
	Gerakan Membangun BUM Desa .....	248
<b>Bab 7</b>	<b>Optimisme, Transformasi dan Keniscayaan</b>	
	<b>Perubahan Desa .....</b>	<b>269</b>
	<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>279</b>
	<b>Profil Penulis .....</b>	<b>285</b>
	<b>Profil FPPD.....</b>	<b>286</b>

## Daftar Tabel, Kotak & Gambar

Tabel 1.1	Perspektif Desa Lama Vs Desa Baru.....	11
Tabel 1.2	Paradigma Lama dan Baru Pembangunan Perdesaan .....	37
Tabel 1.3	Perbedaan konsep “membangun desa” (pembangunan perdesaan) dan “desa membangun” (pembangunan desa).....	39
Kotak 1:	Tentang Gerakan Desa Membangun .....	40
Tabel 2.1	Empat Bentuk Institusi Lokal Berbasis Desa .....	55
Gambar 2.1	Perkembangan Jumlah PUK dan KPUK Lombok Tengah 2009-2011.....	71
Tabel 3.1	Tipologi Desa Era Orde Baru .....	79
Tabel 3.2	Kewenangan Desa menurut UU No. 32/2004 dan UU No. 6/2014.....	97
Tabel 3.3	Kasus, Larangan, Sanksi Berkenaan dengan Urusan Adat Desa Tana Modu.....	106
Tabel 3.4	Kebiasaan Lama dan Kesepakatan Baru Pendidikan Anak .....	109
Tabel 3.5	Daftar Positif Kewenangan Lokal Berskala Desa .....	111
Kotak 3.1	Prakarsa Kewenangan Lokal di Desa Julubori .....	112
Tabel 3.6	Contoh Penugasan Kepada Desa .....	118
Kotak 3.2	Strategi dan Program Desa Lepadi .....	134
Tabel 4.1	Tiga Aliran Demokrasi.....	143
Tabel 4.2	Kedudukan dan Fungsi BPD menurut UU No. 32/2004 dan UU No. 6/2014 .....	168

Tabel 4.3	Praktik-praktik Baik Inovatif BPD menjadi Mitra Kepala Desa.....	171
Tabel 4.4.	Matriks Metamorphosis Forum Musrenbangdes .....	174
Tabel 5.1.	Penyediaan Air Bersih Berbasis Desa .....	189
Bagan 5.2	Tren AKI/AKB, Gizi Kurang/Gizi Buruk di Sumba Barat Daya.....	203
Kotak 5.1	Perdes Pendidikan di Tana Modu .....	208
Tabel 5.3	Kasus, Larangan, Sanksi Berkenaan dengan Pendidikan Anak di Desa Tana Modu.....	210
Tabel 5.4	Kebiasaan Lama dan Kesepakatan Baru Pendidikan Anak .....	211
Gambar 6.1	Lumbung Desa Program Prioritas Desa Tana Modu.....	240
Kotak 6.1	Peraturan Desa Tana Modu No. 02/2013 tentang Penertiban Ternak dan Lahan Kebun.....	245
Tabel 6.1	Struktur Modal KSP Damai per 31 Juni 2013.....	247
Tabel 6.2	Kecenderungan Potret Umum dan Kinerja BUM Desa.....	256
Kotak 6.21	Kinerja BUM Desa Bantaeng.....	258
Tabel 6.3	BUM Desa dengan Status Sehat .....	261

## Daftar Singkatan

ACCESS	: <i>The Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme</i>
ACF	: <i>Australian Conservation Foundation</i>
Beleid	: Kebijakan
BINMAS	: Bimbingan Masyarakat
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah
Bohir	: Pemilik atau sumber modal/dana
BKD	: Badan Kepegawaian Daerah
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BUUD	: Badan Usaha Unit Desa
CIFOR	: <i>Center for International Forestry Research</i>
CSR	: <i>Corporate Social Responsibility</i>
CV	: <i>Comanditaire Venootschap</i>
DFID	: <i>Departement for Internatiol Development</i>
FPPD	: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa
IDT	: Inpres Desa Tertinggal
IRE	: <i>Institute for Research and Empowerment</i>
Jamkesmas	: Jaminan Kesehatan Masyarakat
KCK	: Kredit Candak Kulak
KDN	: Kementerian Dalam Negeri
KIK	: Kredit Investasi Kecil
KUD	: Koperasi Unit Desa
KUPEDES	: Kredit Umum Perdesaan
LOGICA	: <i>Local Governance Innovations for Communities in Aceh</i>

LPD	: Lembaga Perkreditan Desa
LP3ES	: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
MDGs	: <i>Millenium Development Goals</i>
ODI	: <i>Overseas Development Institute</i>
PHBS	: Perilaku Hidup Bersih dan Sehat
PKH	: Program Keluarga Harapan
PNPM	: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PMD	: Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
PPIP	: Program Pembangunan <i>Infrastruktur</i> Perdesaan
PT	: Perseroan Terbatas
PUAP	: Pengembangan Usaha Agrobisnis Perdesaan
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat Umum
RPJM	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJP	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang
UEDSP	: Unit Ekonomi Desa Simpan Pinjam

## Prawacana

Setelah menempuh perjalanan panjang selama tujuh tahun (2007-2013), RUU Desa akhirnya disahkan menjadi Undang-undang Desa pada Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 18 Desember 2013. Mulai dari Presiden, Menteri Dalam Negeri beserta jajarannya, DPR, DPD, para kepala desa dan perangkat desa, hingga para aktivis pejuang desa menyambut kemenangan besar atas kelahiran UU Desa. Berbeda dengan *beleid* masa-masa sebelumnya, UU Desa yang diundangkan menjadi UU No. 6/2014, menegaskan komitmen politik dan konstitusional bahwa negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kokoh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Dengan bahasa yang lain, Ketua Pansus Desa, Akhmad Muqowam, mengemukakan bahwa UU Desa ini hendak membuat desa bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, dan bermartabat secara budaya, yang dikenal sebagai Catur Sakti Desa.

Visi dan komitmen tentang perubahan desa juga muncul dari pemerintah. Perubahan cara pandang dan komitmen pemerintah terhadap desa sungguh luar biasa bila dibandingkan substansi RUU Desa yang diserahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada

awal Januari 2012. Pada waktu itu berbagai pihak, terutama DPR, umumnya berpendapat bahwa “Naskah RUU Desa versi pemerintah tidak sebagus naskah akademiknya”. Namun setelah melewati perdebatan panjang dalam Pansus, Panja, Tim Perumus antara pemerintah, DPR dan DPD, terjadilah sebuah kompromi agung tentang perubahan desa. Pidato Menteri Dalam Negeri, Gawaman Fauzi, dalam Sidang Paripurna berikut ini mencerminkan visi dan komitmen baru pemerintah tentang perubahan desa:

Rancangan Undang-Undang tentang Desa akan semakin komprehensif dalam mengatur Desa serta diharapkan akan mampu memberikan harapan yang besar bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat dan pemerintahan Desa. Rancangan Undang-Undang tentang Desa yang hari ini disahkan, diharapkan dapat menjawab berbagai permasalahan di desa yang meliputi aspek sosial, budaya, ekonomi, serta memulihkan basis kehidupan masyarakat desa dan memperkuat desa sebagai entitas masyarakat yang kuat dan mandiri. Desa juga diharapkan dapat menjalankan mandat dan penugasan beberapa urusan yang diberikan oleh pemerintah provinsi, dan terutama pemerintah kabupaten/kota yang berada di atasnya, serta menjadi ujung tombak dalam setiap pelaksanaan pembangunan dan kemasyarakatan. Sehingga, pengaturan Desa juga dimaksudkan untuk mempersiapkan Desa dalam merespon proses modernisasi, globalisasi dan demokratisasi yang terus berkembang tanpa kehilangan jati dirinya.

Dengan pengaturan seperti ini, diharapkan Desa akan layak sebagai tempat kehidupan dan penghidupan. Bahkan lebih dari itu, Desa diharapkan akan menjadi fondasi penting bagi kemajuan bangsa dan negara dimasa yang akan datang.

Disamping itu, Undang-Undang tentang Desa ini diharapkan mengangkat Desa pada posisi subjek yang terhormat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena akan menentukan format Desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal, serta merupakan instrumen untuk membangun visi menuju kehidupan baru Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera.

Bukan hanya para pejuang yang berbicara tentang komitmen dan visi perubahan desa. UU No. 6/2014 lahir pada saat yang tepat, pada tahun politik, yang penuh hingar bingar. Insentif politik mendorong para politisi berjuang melahirkan UU Desa. Namun UU Desa juga berdampak politik secara luas. Begitu banyak partai politik maupun calon legislatif yang tidak berjuang secara langsung, hadir menjadi penumpang gratis (*free rider*), mengklaim diri mereka sebagai pejuang UU Desa. Mereka menjual UU Desa – yang menjanjikan dana besar kepada desa – untuk memobilisasi dukungan massa.



Meskipun tidak memperoleh *media coverage* yang penuh hingar bingar, UU Desa disambut dengan penuh euforia oleh orang-orang desa. Euforia dan semangat baru saya saksikan langsung ketika saya melakukan sosialisasi UU Desa di Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Banten, Mataram, Buton, Sumba dan Kupang. Dirjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Tarmizi A. Karim, juga memberi kesaksian

serupa: “UU Desa disambut luar biasa oleh masyarakat; ada semangat baru yang hidup dan ada *new lifes* yang akan segera hadir di desa”.

Semangat baru itu bukan berlebihan, sebab jalan perubahan menuju desa baru sudah digariskan oleh UU Desa. Redistribusi uang negara (dari APBN dan APBD) kepada desa, yang menjadi hak desa, merupakan isu utama perubahan relasi antara negara dan desa. “Kalau seluruh pasal dalam UU Desa ini diperas menjadi satu pasal, maka isinya adalah pasal tentang uang desa”, demikian diungkapkan berkali-kali oleh Akhmad Muqowam. Uang desa dalam jumlah yang besar inilah yang membangkitkan semangat baru bagi desa, dan sebaliknya juga menghadirkan pesimisme dan kekhawatiran banyak pihak akan bahaya korupsi yang bakal dilakukan kepala desa beserta perangkat desa.

Namun UU Desa bukan sekadar uang. Mulai dari misi, tujuan, asas, kedudukan, kewenangan, alokasi dana, tata pemerintahan hingga pembangunan desa, menunjukkan rangkaian perubahan desa yang dihadirkan oleh UU Desa. Namun perubahan tidak berhenti pada undang-undang meskipun melahirkan UU Desa ini membutuhkan perjuangan dan perjalanan panjang. Kita percaya pada sebuah dik-tum: “Peraturan bukan segala-galanya, tetapi segala sesuatunya membutuhkan peraturan. Peraturan yang baik tidak serta merta melahirkan kebaikan dalam waktu cepat, tetapi peraturan yang buruk dengan cepat menghasilkan keburukan”.

UU Desa ini memberikan kesempatan bagi desa dan senjata bagi rakyat desa untuk melancarkan perubahan. “UU Desa ini jangan hanya menjadi “keris perhiasan” tetapi harus menjadi “keris pusaka” atau senjata bagi rakyat desa untuk melakukan perubahan”, demikian ungkap kolega saya, Bito Wikantosa, yang juga pejabat di Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kementerian Dalam Negeri. Artinya kalau UU itu tidak dijalankan maka ia akan tidur, dan perubahan tidak akan terjadi. Kalau rakyat tidak menggunakan UU

Desa sebagai senjata, maka rakyat juga tidak berdaulat, dan desa juga tidak akan berubah. BPD akan menjadi lebih kuat, dan demokrasi desa akan menjadi lebih hidup, jika BPD benar-benar bertindak menggunakan UU Desa sebagai senjata.

## Buku “Desa Membangun Indonesia ”

Banyak jalan yang bisa ditempuh untuk mengantarkan dan mendaratkan UU Desa sampai ke level paling bawah. Pemerintah biasa melakukan sosialisasi, bimbingan teknis maupun menerbitkan peraturan pelaksanaan dan pedoman teknis. Publikasi buku yang berbicara tentang UU Desa merupakan jalan lain yang bisa ditempuh. Menurut hemat kami ada dua cara penyajian buku. *Pertama*, buku yang disajikan secara tekstual dengan cara *based on* Undang-undang Desa. Artinya buku disusun terstruktur dan sistematis ke dalam banyak bab mengikuti bab-bab dalam undang-undang, setiap bab menguraikan norma (pasal dan ayat), yang disertai dengan narasi penjelasan dan lebih baik lagi bila disertai dengan contoh-contoh konkret sebagai simulasi agar memudahkan pemahaman. *Kedua*, buku yang disajikan secara kontekstual dengan cara melampaui (*beyond*) UU Desa. Cara kedua ini bukan berarti meninggalkan Undang-undang, melainkan memberikan tafsir dan elaborasi atas undang-undang tanpa harus disampaikan secara terstruktur sesuai dengan sistematika seperti pada cara pertama. Elaborasi dilakukan secara bebas dan tematik disertai dengan narasi konseptual dan ilustrasi data.

Buku tekstual bagaimanapun tetap diperlukan agar setiap orang bisa memahami Undang-undang Desa secara sistematis, utuh dan lengkap. Namun buku ini memilih cara kontekstual ketimbang tekstual. Secara metodologis buku ini mengandung dialog antara teks UU Desa yang kami maknai secara tematik dengan konteks empirik. Karena itu buku ini tidak semata bersifat normatif-preskriptif, artinya tidak semata mengungkap norma-norma ideal dalam UU yang kemu-

dian dijadikan resep untuk merekayasa perubahan desa. Secara kontekstual buku ini juga bersifat reflektif-deskriptif, artinya buku ini juga menampilkan refleksi banyak pemikiran baru yang relevan dengan UU Desa dan perkembangan desa, sekaligus juga mendeskripsikan pelajaran berharga dan pengalaman empirik yang diperoleh dari banyak desa, khususnya desa-desa ACCESS. Dengan cara dialog antara dimensi normatif-preskriptif dengan reflektif-deskriptif itu kami berharap buku ini mampu mengantarkan dan mendaratkan UU No. 6/2014, dari level kebijakan makro-nasional menuju ranah gerakan dan tindakan mikro-lokal. Pelajaran dan pengalaman empirik yang kami ungkapkan dalam buku ini juga diharapkan menjadi contoh konkret dan inspirasi bagi implementasi UU Desa.

Penyajian buku dengan gaya kontekstual bisa secara lentur mengedepankan tema-tema khusus yang menarik, sejauh tidak mengabaikan keutuhan undang-undang atau menyimpang dari visi dan substansi undang-undang. Ibarat masuk rumah yang berpintu banyak, orang bisa memilih salah satu pintu masuk, yang tetap mengetahui bangunan utuh rumah beserta seluruh isinya. Dalam konteks Undang-undang Desa, setiap orang bisa memilih sudut (*angle*) yang berbeda-beda untuk dijadikan tema buku, misalnya sudut dan tema kemandirian desa, demokratisasi, pembangunan desa, keuangan dan aset desa, dan lain-lain.

Dengan pintu masuk pembangunan desa, buku ini sengaja mengambil tema – yang layak disebut sebagai jargon provokatif – Desa Membangun Indonesia. Tema ini sebenarnya pernah dikedepankan oleh Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” dalam sebuah *policy paper* yang disajikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Pansus RUU Desa DPR RI, akhir Mei 2012. Kami merasa perlu mengangkat kembali tema itu agar lebih bertenaga dan *soundly* yang lebih luas. Frasa “Desa Membangun Indonesia” sebenarnya mengandung beberapa makna.

*Pertama*, desa membangun dilihat dari sisi makna pembangunan desa. Dalam konteks ini desa membangun berbeda dengan membangun desa. Meskipun membangun desa bermakna pembangunan perdesaan (antardesa) yang berada di luar domain desa, namun praktik selama ini adalah negara membangun desa, yang ditempuh dengan cara intervensi dan imposisi negara ke dalam desa, yang justru melemahkan eksistensi desa. Jika membangun desa bermakna negara hadir di depan, sebagai aktor utama yang membangun desa, maka desa membangun berarti pembangunan desa yang dimulai dari belakang (Robert Chamber, 1987). Negara berdiri di belakang desa, atau tut wuri handayani. Dengan demikian desa membangun berarti desa mempunyai kemandirian dalam membangun dirinya (*self development*).

*Kedua*, desa membangun dilihat dari sisi pendekatan pembangunan. Anggota Pansus Desa DPR RI, Totok Daryanto, sangat getol berbicara tentang “desa sebagai alternatif pendekatan pembangunan”. Totok menegaskan bahwa pembangunan desa merupakan alternatif atas pembangunan yang bias sektor dan bias kota, sehingga desa mampu menjadi basis kehidupan dan penghidupan, yang sekaligus juga berdampak terhadap pengurangan urbanisasi. Dalam perspektif ini, desa bukan menjadi objek dan lokasi proyek pembangunan, melainkan desa menjadi basis, subjek dan arena pembangunan.

*Ketiga*, desa membangun dilihat dari sisi aktor pembangunan. Titik ini melahirkan ide tentang pembangunan yang digerakkan oleh desa (*village driven development - VDD*), sebagai alternatif atas pembangunan yang digerakkan oleh masyarakat (*community driven development - CDD*) dalam penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan, yang sudah dijalankan oleh pemerintah selama hampir dua dekade terakhir. PNPM Mandiri Perdesaan merupakan program CDD paling besar yang dijalankan oleh Indonesia. Dalam berbagai kesempatan saya mengatakan bahwa PNPM Mandiri Perdesaan telah memberikan seribu satu manfaat tetapi juga mendatangkan sejuta kerugian. Kolega

saya, Bito Wikantosa, yang sudah 14 tahun bergelut mengurus PPK hingga PNPM, berujar: “CDD PNPM tepat pada jamannya ketika desa berbentuk pemerintahan semu, tetapi sekarang karena UU Desa sudah mendudukan desa dengan benar sebagai *hybrid antara self governing community* dan *local self government*, maka CDD-PNPM harus berakhir. CDD digantikan dengan VDD”.

UU Desa memang sengaja menghadirkan VDD untuk menggantikan CDD, seraya melipat dan mengonsolidasikan PNPM ke dalam sistem desa. Pada sidang RUU Desa, 30 September dan 12 Desember 2013, Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi, menyetujui usulan dana desa dari APBN, dengan cara mengonsolidasikan program-program K/L berbasis desa. Satu desa dana sudah mencakup semuanya, sehingga tidak perlu lagi ada PNPM, PUAP, PPIP, PAMSIMAS dan lain-lain. Namun UU Desa tidak sepenuhnya meninggalkan PNPM. Sejumlah warisan dan pelajaran PNPM (seperti kepastian dana, penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan, pendampingan, tatakelola yang baik, swakelola, partisipasi masyarakat) tetap diakomodasi dan dilembagakan dalam UU Desa. Kalau UU Desa sudah menciptakan bangunan secara utuh dan kokoh, maka kedepan tidak perlu lagi ada program-program K/L berskala lokal desa masuk ke desa dengan judul apapun, termasuk judul Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat (PKPM). PKPM ini ibarat permainan *footsal* yang digelar bersamaan dengan permainan sepak bola di lapangan sepak bola. Kalau pemerintah mau menggelar penanggulangan kemiskinan, maka jalan terbaik yang ditempuh adalah menelorkan kebijakan berskala nasional semisal Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Penanggulangan kemiskinan (PK) di ranah lokal bisa ditempuh dengan pendekatan *mainstreaming* dalam pembangunan. Jika K/L tetap mau masuk ke ranah lokal, maka bisa masuk ke kelompok pelaku ekonomi lokal, tanpa harus menciptakan struktur paralel yang merusak sistem

desa: yakni ibarat menggelar permainan *footsal* di lapangan *footsal*, bukan bermain *footsal* di lapangan sepak bola pada waktu bersamaan.

*Keempat*, “desa membangun Indonesia” merupakan rangkaian frasa utuh, yang mengandung tiga komponen penting: makna, pendekatan dan aktor. Sebagai sebuah jargon, Desa Membangun Indonesia (DMI) berbeda dengan tema Desa Membangun Negara (DMN) yang pernah dikemukakan oleh Budiman Sujatmiko maupun Membangun Indonesia dari Desa (MID) yang menjadi jargon politik Partai Golkar. Ide DMI tentu mempunyai cakupan lebih luas daripada NMD, yakni bahwa desa mempunyai emansipasi dalam membangun Indonesia baik negara, bangsa, maupun warga masyarakat desa sendiri. Sedangkan ide MID menempatkan desa sebagai fondasi maupun titik berangkat pembangunan, bahwa pembangunan bukan dari atas ke bawah (*top down*) tetapi berangkat dari bawah (*bottom up*), yakni dari desa. Kalau desa baik, kuat dan makmur maka capaian itu akan meluas pada skala regional sampai skala nasional. Ide DMI juga sebagai alternatif atas pola Indonesia Membangun Desa (IMD) yang selama ini dijalankan oleh negara. Jika IMD – yang selama ini dihadirkan dengan pola pembangunan yang digerakkan negara (*state driven development*), pembangunan yang digerakkan oleh pasar (*market driven development*) maupun pembangunan yang digerakkan oleh masyarakat (*community driven development*) – melemahkan desa dan cenderung “membangun istana pasir”, maka DMI adalah memperkuat desa sebagai pendekatan, arena dan subjek pembangunan, yang sesuai dengan petuah “sedikit demi sedikit menjadi bukit”. Intinya, DMI adalah emansipasi desa untuk Indonesia, yakni desa menjadi basis kehidupan dan penghidupan (basis sosial, basis ekonomi, basis politik, basis budaya), termasuk desa bermanfaat mengelola kepentingan masyarakat maupun melayani kebutuhan warga desa.



Buku ini sengaja dihadirkan untuk mengantarkan perjalanan UU Desa ke berbagai ruang dan ranah. Dengan menghadirkan buku ini, kami berkeyakinan bahwa misi besar UU Desa bukan sebuah eutopia, tetapi telah ada banyak serpihan bukti empirik sebagai contoh yang membangkitkan optimisme bahwa perubahan desa merupakan keniscayaan. Dalam berbagai kesempatan diskusi dan sosialisasi, saya berujar bahwa perubahan desa memang tidak mudah, tetapi juga tidak terlalu sulit. Desa memang tidak bisa dipandang secara romantis (bahwa kehidupan desa mengandung harmoni, bahwa semua aspek kehidupan berjalan baik, bahwa semua orang desa bertindak baik), tetapi juga bukan berarti bahwa perubahan desa tidak bisa direkayasa. Pembelajaran dan pendampingan fasilitatif yang utuh, intensif dan mendalam -- bukan pembinaan impositif dari pemerintah -- merupakan salah satu jalan yang bisa ditempuh untuk merakayasa perubahan desa.

Secara sepintas buku ini memiliki kemiripan dengan buku yang saya tulis bersama Arie Sujito dan Borni Kurniawan, *Mutiara Perubahan: Inovasi dan Emansipasi Desa di Indonesia Timur*, yang dipublikasikan oleh IRE. Tentu ada argumen dan data yang sama antara buku *Mutiara*

Perubahan (MP) dengan buku *Desa Membangun Indonesia (DMI)* ini. Tetapi kedua buku ini mempunyai konteks, makna, maksud dan metode yang berbeda. Buku MP berangkat dari dua konteks: perubahan yang tengah terjadi di desa-desa dampingan ACCESS dan proses deliberasi RUU Desa yang tengah berlangsung pada tahun 2012/2013. Kedua konteks ini berbeda ruang dan ranah, namun buku MP berupaya menyambungkannya. Secara metodologis buku MP bekerja dengan nalar dan metode induktif (dari bawah ke atas), yakni melakukan eksplorasi lapangan sekaligus menarik abstraksi (mutiara), yang menjadi sumber inspirasi dan amunisi advokasi terhadap RUU Desa. Sedangkan buku DMI disiapkan setelah UU Desa hadir di penghujung akhir 2013. Jika buku MP menggunakan metode induktif (dari bawah ke atas), buku DMI menggunakan nalar-metode deduktif (dari atas ke bawah), atau dari substansi UU ke dunia praktik dan empirik. Buku DMI dimaksudkan untuk memberi makna atas UU Desa, sekaligus mengantarkan perjalanan UU baru ini ke ranah lokal. Sekali lagi, cerita perubahan di desa-desa dampingan ACCESS, bukan diabstraksi menjadi mutiara, melainkan menjadi data dan contoh untuk narasi UU Desa.

Buku DMI ini bukanlah sebuah novel yang menampilkan cerita mengalir secara kronologis, melainkan menyajikan serpihan tema-tema penting yang saling terkait dan terajut dalam bangunan desa. Bab 1 menampilkan teori desa, dengan menampilkan perubahan dari desa lama menjadi desa baru. Bab 2 berbicara tentang basis (fondasi) sosial desa yang membentuk desa bertenaga secara sosial. Dimensi sosial, yakni modal sosial, merupakan landasan bagi pemerintahan desa hingga pengembangan ekonomi lokal, sebab dalam desa, setiap orang, kelompok, organisasi, maupun pemerintah desa saling berhubungan secara dekat. Jika fondasi sosial lemah, atau jika modal sosial lemah, maka sulit bagi desa menghasilkan kepemimpinan yang mengakar, demokrasi yang kokoh dan institusi ekonomi yang kuat dan berkelanjutan.

Bab 3 berbicara tentang kemandirian yang menjadi jantung desa berdaulat secara politik. Prakarsa dan kewenangan desa, negosiasi dan advokasi, perencanaan dan penganggaran desa serta kapasitas dan kinerja desa merupakan isu-isu terkemuka di bawah rubrik kemandirian desa. Jika bab 3 mengungkap “kuasa desa”, bab 4 menampilkan “kuasa rakyat” atau “rakyat berdaulat secara politik” dalam tema demokrasi desa. Bab 5 dan bab 6 secara berurutan termasuk dalam tema besar pembangunan desa. Bab 5 secara khusus menampilkan tema desa bermanfaat melayani warga, dan bab 6 mengambil tema desa bergerak membangun ekonomi. Seluruh rangkaian narasi buku ini ditutup pada bab 7 yang menampilkan udar gagasan tentang optimisme dan keniscayaan perubahan desa.

## **Kristalisasi Pengalaman**

Selain belajar dari lapangan, buku ini merupakan hasil kristalisasi dan pergulatan pemikiran saya selama melakukan advokasi di luar pagar dan kemudian menjadi tenaga ahli RUU Desa di dalam pagar: di PMD Kemendagri (2007-2010), Dewan Perwakilan Daerah RI (2011) dan Dewan Perwakilan Rakyat (2013). Sewaktu menjadi tenaga ahli di PMD Kemendagri, saya memasukkan asas subsidiaritas dan konsep kewenangan lokal desa, yang diterima dengan baik oleh Persadaan Girsang (Direktur Pemerintahan Desa dan Kelurahan). Di DPD, saya bersama AA GN Ari Dwipayana dan Robert Endi Jaweng (yang ketiganya merupakan produk Jurusan Pemerintahan FISIPOL UGM), memasukkan asas rekognisi, subsidiaritas dan delegasi, sekaligus keragaman desa dan desa adat, serta konsepsi “negara kecil” untuk memahami makna dan posisi desa.

Pengalaman saya sebagai tenaga ahli bersama Zen Badjeber, Yando Zakaria dan Suhirman di Pansus DPR RI mulai akhir Februari 2013, sungguh lebih seru, menarik dan menantang. Para pimpinan Pansus RUU Desa (Akhmad Muqowam, Budiman Sujatmiko, Ibnu Mundzir dan

Khotibul Umam Wiranu) merupakan pimpinan pejuang RUU Desa yang berkenan membawa saya dari luar masuk ke dalam tim tenaga ahli RUU Desa. Ketika kerja-kerja Pansus tengah berlangsung, saya bersama Arie Sujito dan Abdur Rozaki beberapa kali melakukan komunikasi dan lobby kepada mereka, dan kemudian saya menemukan arena dan suasana yang sangat menarik dan menantang ketika saya masuk ke dalam tim RUU Desa. Sungguh, saya memperoleh pelajaran sangat berharga: bagaimana melakukan transformasi dari pengetahuan menuju kebijakan, dari cara berpikir empirik-teoritis ke cara berpikir strategis, dari kerja akademik ke kerja politik.

Bekerja politik secara strategis di ranah kebijakan mengharuskan saya untuk mempertimbangkan fisibilitas pengetahuan, regulasi, aspirasi dan politik. Komunikasi dan kompromi politik harus dilakukan secara lentur dan sabar, tentu tanpa kehilangan rasionalitas secara keilmuan. Saya, Yando Zakaria dan Suhirman plus Bito Wikantosa selalu berdebat keras membuat rumusan dan terus menerus melakukan lobby ke samping kanan kiri serta ke atas dan ke bawah. Meskipun saya sebagai tenaga ahli DPR, tetapi saya bersama Bito Wikantosa selalu hadir di Pasar Minggu (Kantor PMD), untuk berdiskusi dengan tim pemerintah. Direktur Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Gatot Yanrianto, sangat terbuka dengan kehadiran saya, dan selalu mengajak saya untuk berdiskusi, agar bisa membantu pencarian titik temu antara Senayan dan Pasar Minggu. Para pendekar RUU Desa di PMD, Dardjo Sumardjono (mantan Dirjen), Persadaan Girsang (mantan direktur) dan Eko Prasetyanto (Kasubdit Pengembangan Desa), juga terbuka dengan kehadiran saya meskipun saya sebagai tenaga ahli DPR. Ketika di PMD, saya tidak hanya berdiskusi dengan tim Direktorat Pemdes, tetapi juga berdiskusi dengan tim Direktorat Usaha Ekonomi Masyarakat dan tim Direktorat Pemberdayaan Adat dan Sosial Budaya. Karena saya mondar mandir Senayan-Pasar Minggu, maka banyak orang (termasuk para kolega di PMD) mengatakan dengan nada joke:

Sutoro Eko berdiri di dua kaki (DPR dan Pemerintah). Bahkan ada yang menyebut saya sebagai agen ganda.

Sebenarnya bukan hanya dua kaki. Kami berempat (Sutoro Eko, Yando Zakaria, Suhirman plus Bito Wikantosa) juga bertindak sebagai jangkar dari pelaku lain, seperti jaringan PNPM, jaringan Kepala Desa, serta jaringan pejuang desa (IRE, STPMD, FPPD, FITRA, ACCESS, FORMASI, Koalisi Perempuan Indonesia, INFID, dan sebagainya). Kami sering melakukan diskusi dengan mereka. M.B Hoelman yang akrab dipanggil Choki (*Tifa Foundation*) dan Farid Hadi Rahman (ACCESS) selalu menyediakan “warung” bagi kami untuk melakukan diskusi antara tenaga ahli RUU Desa dengan jaringan CSOs. Pergaulan dan pertautan kami dengan mereka bukan untuk justifikasi dan legitimasi, tetapi kehadiran mereka merupakan arena pengetahuan dan gerakan sosial, yang mewarnai dan mempengaruhi proses politik.

Meskipun UU Desa sarat politik, dan beraroma gerakan sosial, namun saya meyakini dan merasakan bahwa pengetahuan tetap merupakan kekuasaan. Pengetahuan tetap sangat mempengaruhi bangunan UU Desa. “Kita punya tenaga ahli, sehingga setiap pasal dan argumen yang kita bangun harus rasional, jangan sampai kita ditertawakan oleh Sidang Paripurna, karena membuat rumusan yang tidak rasional”, demikian ungkap Aliwongso Sinaga, anggota Pansus dan Timus RUU Desa. Bagaimanapun deretan konsep dan norma dalam UU Desa merupakan konseptualisasi dan konsolidasi pengetahuan (teori dan data) yang diperdebatkan, dirumuskan dan diputuskan secara politik. *Exercise data*, misalnya, sangat dibutuhkan untuk menghasilkan keputusan politik yang rasional, fisibel dan meyakinkan.

Sampai sekarang kami berempat (Sutoro Eko, Yando Zakaria, Suhirman dan Bito Wikantosa) masih terus melakukan konsolidasi untuk mengawal Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU Desa. Banyak orang menyebut kami bertiga (Sutoro Eko, Yando

Zakaria, Suhirman) sebagai “Trio Desa”, tetapi saya lebih suka menyebut secara narsis sebagai Catur Sakti Desa (seperti jargon bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya). Bito Wikantosa selalu bicara tentang desa berdaulat secara politik; saya menonjolkan desa bertenaga secara sosial sebagai fondasi demokrasi desa, kemandirian desa dan pembangunan desa; Suhirman cocok merepresentasikan semangat desa berdaya secara ekonomi karena dia spesialis pembangunan desa dan keuangan desa; dan Yando Zakaria yang antropolog dan *concern* pada desa adat, saya identifikasi cocok dengan semangat desa bermartabat secara budaya. Rupanya Bito Wikantosa tidak cocok dengan Catur Sakti Desa. Dengan tertawa dia berseloroh: “Catur Sakti itu kreasi Mas Toro, kalau saya lebih cocok dengan Tri Sakti Bung Karno”. Sebagai seorang nasionalis, Bito sangat suka dengan jargon desa berdikari, sebuah jargon yang dipakai Gubernur Ganjar Pranowo di Jawa Tengah. Saya menjawabnya: “Ini bukan perbedaan ideologi, tetapi cuma soal selera. Seperti makan di rumah makan Padang, Mas Bito suka gulai kepala kakap, saya suka rendang”.



# Bab 1

## Dari Desa Lama Menuju Desa Baru

Pada tahun 1976 majalah ilmiah terkemuka karya LP3ES, **PRISMA**, telah mendiskusikan tema “Desa, mau dibawa kemana?”, sebagai sebuah pandangan kritis dan agendatif tentang eksistensi desa. Baik diskusi tema itu maupun tulisan-tulisan PRISMA di sekitar tahun 1976 telah memperhatikan secara serius terhadap isu-isu desa, mulai dari isu otonomi desa, pembangunan desa hingga kemiskinan dan keterbelakangan desa. Padahal pada saat yang sama “pembangunan desa” telah hadir sebagai ikon penting Orde Baru. Pemerintah sangat gencar membangun prasarana fisik desa, pendidikan (SD Inpres), sosial, maupun ekonomi (seperti KUD dan pasar desa). Pembangunan itu telah mengubah wajah fisik desa, sekaligus juga mengantarkan mobilitas sosial orang desa, tetapi tidak cukup memadai menghasilkan transformasi desa (Sutoro Eko, 2005). Artinya wajah desa semakin baik, status dan kemakmuran orang desa juga semakin meningkat, tetapi struktur dan institusi negara, daerah, birokrasi maupun desa tidak mengalami perubahan besar.

Barangkali PRISMA sangat kecewa ketika pertanyaan itu dijawab dengan jawaban terbalik, yakni kehadiran UU No. 5/1979, tiga tahun kemudian. UU ini tidak mengakui, menghormati dan memperkuat

otonomi desa, malah sebaliknya melemahkan merusak desa, apalagi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat di Luar Jawa karena mereka diseragamkan dengan model desa Jawa. Pasca UU No. 5/1970, “negara masuk desa”, “pembangunan masuk desa” maupun “negara merusak desa” menjadi tema utama studi tentang desa (misalnya Hans Antlov, 1986; Frans Husken, 1998; Yando Zakaria, 2000).

Kelahiran UU No. 22/1999 menjadi fajar baru bagi desa, karena salah satu konsideran UU ini menegaskan: “bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan Desa, tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa sehingga perlu diganti”. Keragaman, otonomi desa dan demokrasi desa menjadi isu sentral dalam UU No. 22/1999, yang dengan serta merta disambut antusias oleh para NGOs pegiat desa. Hans Antlov, ketika menjadi pejabat teras Ford Foundation, memberikan respons baik dan cepat terhadap UU itu, dengan cara memberikan dukungan terhadap banyak NGOs di berbagai kota untuk melakukan studi dan advokasi terhadap desa. Hans juga ikut menjadi bohir yang melahirkan FPPD (2003).

Pembaharuan desa menjadi isu sentral dalam kajian dan advokasi desa, menyusul lahirnya UU No. 22/1999. Otonomi dan demokrasi desa, yang selama ini mengalami marginalisasi dalam ilmu pengetahuan, kebijakan dan advokasi, tampaknya menjadi isu utama dalam pembaharuan desa. Pembaharuan desa sebenarnya merupakan embrio teori preskripsi (berorientasi ke depan) tentang perubahan desa menuju kehidupan desa yang demokratis, mandiri, sejahtera dan berkeadilan. Sebagai teori preskripsi, pembaharuan desa (sebagaimana terlihat pada sejumlah gagasan yang bertebaran) mengandung dua dimensi penting.

*Pertama*, refleksi terhadap pengalaman masa lalu, baik secara empirik maupun paradigmatik. Berdasarkan ungkapan banyak pihak maupun sedikit literatur yang terbatas, pembaharuan desa merupakan bentuk refleksi atas kehancuran struktural kehidupan desa (demokrasi, otonomi, kesejahteraan dan keadilan) akibat dari negaranisasi dan kapitalisasi. Secara paradigmatik, pembaharuan desa juga sebagai bentuk refleksi atas kegagalan modernisasi paradigma (*developmentalisme*) dan struktur kekuasaan otoritarian-sentralistik yang berjalan selama Orde Baru (Dadang Juliantara, 2002; Himawan Pambudi, 2003; Yando Zakaria, 2004 dan Mangku Purnomo, 2004). Keempat penulis ini sama-sama berangkat dari konteks pembangunan (*developmentalisme*) yang telah memarginalisasi desa. Karya Dadang Juliantara (2002) menyebut tiga krisis (krisis keadilan, krisis produktivitas dan krisis demokrasi) sebagai konteks kelahiran pembaharuan desa. Demikian juga dengan pendapat Mangku Purnomo berikut ini:

Konsep pembaharuan desa berawal dari keprihatinan berbagai kalangan atas perkembangan pembangunan di negara dunia ketiga yang banyak mengalami ketimpangan, kesenjangan dan berbagai diskriminasi atas rente pembangunan antara daerah dengan pusat. Di tingkat bawah, kesenjangan antara desa-kota sebagai basis perkembangan komunitas lebih terasa karena rente ekonomi selalu diterima oleh lapis atas masyarakat. Persinggungan inilah yang membawa desa pada kondisi konflik berkepanjangan dalam berbagai aspek pembangunan. Kondisi demikian sebenarnya tidak lepas dari cara pandang kekuasaan atas desa dan bagaimana pula pandangan masyarakat atas kota.

Para penulis memang menyebutkan bahwa pembaharuan desa adalah ide baru atau ide perubahan, tetapi mereka umumnya masih belum “percaya diri” untuk menempatkan ide pembaharuan desa sebagai ide alternatif atas pembangunan desa atau *developmentalisme*. Mangku Purnomo, misalnya, berpendapat bahwa pembaharuan desa bukanlah sebagai pembangunan alternatif atau pembangunan populer (rakyat). Bagi kami pembaharuan desa sebenarnya merupakan

konsep alternatif yang bisa disetarakan dengan konsep *sustainable rural livelihood* yang dikumandangkan oleh ODI dan DFID dari Inggris Raya sebagai kritik mereka atas pembangunan desa terpadu (*integrated rural development*) atau konsep pembangunan yang berpusat pada rakyat (*people centered development*) yang lahir sebagai kritik atas pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan. Pembahasan desa berangkat dari refleksi atas krisis ekonomi-politik-budaya yang menimpa desa, seraya menampilkan ide-ide alternatif untuk menjawab krisis itu. Konsep alternatif ini menyuguhkan konseptualisasi baru yang terkait dengan perubahan kondisi desa, serta menampilkan kerangka kerja dan strategi alternatif untuk perubahan desa secara berkelanjutan.

*Kedua*, pembaharuan desa adalah sebuah proses transformasi untuk mencapai desa baru yang lebih baik dan bermakna melalui upaya gerakan sosial (Dadang Juliantara, 2002; Himawan Pambudi, 2003; Yando Zakaria, 2004 dan Mangku Purnomo, 2004). Dari sejumlah literatur yang terbatas itu terdapat dua kata kunci penting dalam pembaharuan desa: transformasi dan gerakan sosial. Transformasi adalah perubahan yang menyeluruh dan berkelanjutan untuk menjawab berbagai problem ekonomi-politik desa. Transformasi ini membutuhkan gerakan sosial. Pembaharuan desa sebagai gerakan sosial berarti ia bukanlah “cetak biru” yang dibuat pemerintah untuk dijalankan oleh rakyat, melainkan sebagai gerakan yang bertumpu pada prakarsa dan kekuatan masyarakat desa.

Sebagai sebuah teori preskripsi, pembaharuan desa mempunyai visi (cita-cita) yang sangat menonjol. Keempat penulis di atas mempunyai pandangan yang serupa mengenai cita-cita pembaharuan desa. Himawan Pambudi (2003) menegaskan bahwa visi pembaharuan desa adalah tercapainya tatanan politik, ekonomi dan budaya baru di desa yang bersendikan kedaulatan politik, kemandirian dan keadilan ekonomi serta budaya demokratis-egaliter. Tidak jauh berbeda, visi pempa-

haruan desa versi Mangku Purnomo (2004) adalah mencapai keswadayaan ekonomi, kemandirian politik dan keamanan kelembagaan lokal menuju desa yang otonom, mandiri, makmur dan mumpuni. Visi pembaharuan desa versi Yando Zakaria (2004) adalah terciptanya desa masa depan yang berlandaskan pada tiga fondasi: keadilan, demokrasi dan kemajuan.

Dadang Juliantara (2002) tidak menyebutkan secara eksplisit visi pembaharuan desa, tetapi ia menegaskan bahwa otonomi desa merupakan syarat dasar pembaharuan desa. Dalam konteks ini masyarakat desa membutuhkan perlindungan hukum yang mengandung tiga dimensi: pemulihan, perlindungan dan peningkatan. *Pertama*, memungkinkan masyarakat desa untuk memulihkan kondisi mereka sesuai dengan martabat kemanusiaan. Dengan kata lain membebaskan suatu kewajiban pada negara untuk memfasilitasi proses pemulihan kehidupan desa, terlebih destruksi terhadap desa merupakan akibat dari politik perdesaan di masa lalu. *Kedua*, memungkinkan masyarakat desa untuk melindungi dirinya sendiri dari peluang terjadinya proses yang memerosotkan kualitas hidupnya. Dengan perkataan lain masyarakat desa harus dilindungi agar hidupnya tidak mengalami kemerosotan atau penurunan kualitas. *Ketiga*, memungkinkan masyarakat desa untuk meningkatkan kualitas hidupnya, terutama melalui suatu proses peningkatan kualitas kehidupan desa, dari lapangan politik, ekonomi sampai sosial budaya. Dengan kata lain, negara dibebani kewajiban untuk mendorong peningkatan kualitas kehidupan desa.

Di saat pemikiran dan gerakan pembaharuan desa itu tengah menggeliat, pemerintahan Megawati begitu risau dengan UU No. 22/1999, termasuk risau dengan konflik antara kepala desa dan Badan Perwakilan Desa. Karena itu sejak 2003 pemerintah telah mengambil inisiatif untuk melakukan revisi terhadap UU yang dianggap terlalu liberal itu. FPPD menangkap kesempatan ini, dengan cara melakukan kajian kembali terhadap kedudukan desa, kewenangan desa, dan tata

pemerintahan desa, untuk melakukan advokasi terhadap revisi UU No. 22/1999. Meskipun FPPD sangat aktif membuka ruang aspirasi dan inspirasi untuk mengusung reformasi desa menjelang kehadiran UU No. 32/2004, tetapi upaya itu berlangsung di luar pagar yang tidak terjalin *engagement* secara memadai dengan pemerintah dan DPR. Pada bulan April 2004, kami menyampaikan gagasan reformasi desa dalam RDPD Pansus Revisi UU No. 22/1999, tetapi DPR tidak memberikan respons dengan baik, malah sebaliknya “menipu” kami dengan mengatakan bahwa DPR tidak menyentuh isu desa dalam revisi itu. Tetapi pada akhir Agustus 2004, seorang pejabat Ditjen PMD Depdagri menyodorkan naskah revisi UU No. 22/1999 yang ternyata melakukan perubahan signifikan mengenai pengaturan desa. Salah satu klausul yang kami nilai sangat kontroversial waktu itu adalah pengisian sekdes dengan PNS dan/atau pengangkatan sekdes menjadi PNS. Secara spontan saya mengatakan: “Wah ini namanya menabur angin, pasti akan menuai badai”. Di hari-hari terakhir masa bakti DPR (1999-2004) itu, konsultasi publik mengenai rancangan pengaturan desa tidak lagi dibuka oleh DPR, sampai dengan pengesahan UU No. 32/2004 pada penghujung kekuasaan Megawati, Oktober 2004.

Beberapa hari setelah pengesahan UU No. 32/2004, kami menggelar diskusi publik di STPMD “APMD” dan di Prambanan. Pejabat PMD, EB Sitorus Alm. (yang juga sebagai anggota SC FPPD), ikut hadir dalam diskusi di STPMD “APMD”. Dua diskusi itu menyampaikan kesimpulan bahwa UU No. 32/2004 menyajikan kemunduran dibandingkan UU No. 22/1999. *Pertama*, UU No. 32/2004 mengebiri demokratisasi desa dengan penggantian Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa. *Kedua*, pengisian sekdes dengan PNS dan/atau pengangkatan sekdes menjadi PNS merupakan birokratisasi desa yang melemahkan otonomi desa, dan berpotensi menciptakan ketegangan sosial di level desa.

Pasca diskusi, FPPD beserta para mitra terus menjalin komunikasi dengan Ditjen PMD. EB Sitorus menyampaikan pesan, sebaiknya FPPD tidak menolak mentah-mentah terhadap UU No. 32/2004 yang memang sudah cacat, sebaliknya perlu mencari langkah-langkah inovatif yang berguna untuk penyusunan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Desa. FPPD bersikap untuk tidak ikut terlibat membahas RPP Desa. Sitorus memahami sikap FPPD itu, dan berjanji hendak memasukkan isu-isu inovatif yang sebelumnya telah tumbuh berkembang di FPPD, untuk menyiapkan dan menyusun RPP Desa. Karena sikap FPPD itu, Ditjen PMD bekerjasama dengan BM2 (Bina Masyarakat Mandiri yang dipimpin oleh Tumpal Saragi yang juga anggota SC FPPD), yang didukung juga oleh Tifa Foundation, untuk menyiapkan RPP Desa.

Setahun setelah kehadiran UU No. 32/2004, lahirlah PP No. 72/2005 tentang Desa. Janji Sitorus dituangkan dalam PP itu. Kami sering menilai bahwa PP No. 72/2004 bersifat “subversif” karena mengandung pengaturan yang lebih tegas dan lebih maju dibandingkan UU No. 32/2004. *Pertama*, PP No. 72/2005 mengatur tentang perencanaan desa (RPJM Desa) sebagai sebuah instrumen untuk membangun partisipasi, demokrasi dan kemandirian desa. Padahal UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No. 32/2004 sama sekali tidak mengenal perencanaan desa. *Kedua*, PP itu juga menegaskan tentang Alokasi Dana Desa (ADD) yang diambilkan dari sekurang-kurangnya 10% dari total dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota setelah dikurangi belanja pegawai.

Pasca kehadiran PP No. 72/2005, perubahan pemerintahan dan pembangunan desa terjadi secara inkremental dan signifikan. RPJM Desa dan ADD menjadi ikon utama otonomi desa. Kemitraan yang baik antara Ditjen PMD, pemerintah daerah, sejumlah lembaga donor, perguruan tinggi, FPPD dan banyak LSM ikut menggerakkan “revolusi” RPJM Desa dan ADD itu di berbagai daerah. Pasca 2005

itu banyak LSM lama dan LSM baru yang mengusung tema RPJM Desa dan ADD. Ford Foundation sejak 1999 memberikan dukungan gerakan otonomi desa pada sejumlah LSM di berbagai daerah<sup>1</sup>. Di Aceh, LOGICA AusAID bekerjasama dengan IRE, LSM lokal, pemerintah provinsi dan kabupaten, menggerakkan pemikiran, kebijakan dan gerakan otonomi gampong, termasuk menyemai kepemimpinan baru serta mendorong kehadiran ADG dan RPJMG. Di kawasan timur (Sultra, Sulsel, NTT dan NTB), ACCESS AusAID juga menjalin kerjasama dengan pemerintah dan berbagai LSM untuk mengkatalisasi demokratisasi dan otonomi desa, termasuk mendorong kehadiran RPJM Desa dan ADD.



Kehadiran RPJM Desa dan ADD itu bukanlah proyek, bukan sekadar mengisi blanko perencanaan melalui seremonial Musrenbang. Energi kinetik yang disuntikkan kemitraan itu membuat Musrenbang bukan sekadar seremonial yang formalistik, tetapi sebagai arena kolektif bagi desa untuk mengambil keputusan tentang isu-isu publik dan menggerakkan aset penghidupan lokal. Dari kawasan timur, studi IRE bersama ACCESS menemukan pelajaran penting bahwa perencanaan

<sup>1</sup> Sebagai contoh, Ford Foundation memberikan dukungan kepada IRE untuk penelitian tentang desa dan mendukung FPPD untuk keperluan membangun jaringan pembelajaran dan advokasi desa.

partisipatif yang melibatkan kaum perempuan dan miskin merupakan tradisi baru yang mampu menembus struktur politik desa yang bersifat aristokratis-parokhial. Kepala desa, perangkat desa, BPD, kader, warga, kaum perempuan dan kaum miskin mempunyai kesempatan yang terbuka, duduk bersama, serta menjalin *engagement* yang baik. *Democratic engagement* ini menjadi arena lokal untuk membicarakan, membangun kesadaran publik dan mengambil keputusan tentang isu-isu publik yang menyangkut kepentingan kaum perempuan dan kaum miskin. Karena itu tradisi dan kesadaran baru ini menjadi kekuatan pendorong transformasi dari “desa parokhial” menjadi “desa sipil”, atau desa sebagai institusi publik yang bermanfaat bagi warga.

Sejumlah pengalaman baik di berbagai daerah sebenarnya telah menyuntikkan energi baru dan optimisme baru tentang desa. Ketika Pansus RUU Desa DPR RI dimulai pada awal 2012, kami harus melakukan advokasi dan menyuntikkan energi dan optimisme baru itu. Kami jaringan pejuang desa memperoleh banyak kesempatan baru dan energi baru untuk membangun visi baru yang menjadi modalitas bagi kehadiran UU Desa. *Pertama*, kami memperoleh jaringan sosial dan jaringan politik yang luas (penggerak lokal, pemerintah daerah, media, pemerintah dan politisi) dalam advokasi desa. Kami memperoleh kesempatan menjalin *engagement* yang lebih baik dengan Pemerintah, DPD dan DPR untuk melahirkan UU Desa. *Kedua*, ruang-ruang aspirasi dan inspirasi mengenai reformasi desa terbuka lebar, berlangsung secara dinamis dan bermutu. *Ketiga*, para pimpinan dan anggota Pansus RUU Desa bertindak inklusif dan berupaya membangun visi baru tentang desa. Meskipun setiap partai politik melakukan politisasi terhadap desa, tetapi para pimpinan Pansus telah membangun visi bersama bahwa inilah kesempatan yang baik untuk melahirkan UU Desa yang lebih progresif, seraya hendak meninggalkan politik kepartaian menuju politik kebangsaan dan politik kerakyatan.

Pada saat deliberasi RUU Desa, gagasan inspiratif tentang reformasi desa bertaburan secara baik dan dinamis. DPD mengukung visi desa sebagai negara kecil yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Partai Golkar mengukung slogan “Membangun Indonesia dari Desa”, sebuah tema yang pernah diangkat menjadi tema Seminar IRE pada tahun 2003. Belakangan, Budiman Sujatmiko (Wakil Ketua Pansus RUU Desa) menelorkan ide “Desa Membangun Negara” (DMN), yang diamini oleh para pimpinan Pansus lainnya.

Melalui perdebatan yang panjang dan dalam, berbagai gagasan progresif bisa dituangkan secara eksplisit dalam UU Desa. Kehadiran UU tentang Desa setidaknya menjadi peletak dasar perubahan desa secara fundamental, meskipun secara empirik telah terjadi perubahan desa secara inkremental selama satu dekade terakhir. Buku yang saya tulis bersama Ari Sujito dan Borni Kurniawan, *Mutiara Perubahan* (2013), memperlihatkan serangkaian perubahan desa secara inkremental, terutama dari sisi emansipasi lokal, inovasi dan demokratisasi desa, dengan belajar pada pengalaman desa-desa di Indonesia Timur yang didampingi oleh ACCESS bersama para mitra. Berbeda dengan cara pandang defisit yang sangat pesimis dan meremehkan desa, buku itu mengedepankan cara pandang apresiatif yang membangkitkan optimisme bahwa emansipasi dan demokratisasi desa merupakan sesuatu yang nyata. Bagaimanapun berbagai butir mutiara perubahan desa itu menjadi inspirasi dan modalitas berharga bagi perumusan UU Desa. Budiman Sujatmiko berkali-kali berbicara bahwa UU Desa dimaksudkan untuk memperkuat dan memperluas inovasi dan perubahan desa yang sudah terjadi sebelumnya di berbagai daerah.

**Tabel 1.1**  
**Perspektif Desa Lama Vs Desa Baru**

	Desa Lama	Desa Baru
Payung hukum	UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005	UU No. 6/2014
Asas utama	Desentralisasi-residualitas	Rekognisi-subsidiaritas
Kedudukan	Sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota ( <i>local state government</i> )	Sebagai pemerintahan masyarakat, <i>hybrid</i> antara <i>self governing community</i> dan <i>local self government</i> .
Posisi dan peran kabupaten/kota	Kabupaten/kota mempunyai kewenangan yang besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa.	Kabupaten/kota mempunyai kewenangan yang terbatas dan strategis dalam mengatur dan mengurus desa; termasuk mengatur dan mengurus bidang urusan desa yang tidak perlu ditangani langsung oleh pusat.
<i>Delivery</i> kewenangan dan program	Target	Mandat
Politik tempat	Lokasi: Desa sebagai lokasi proyek dari atas	Arena: Desa sebagai arena bagi orang desa untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan dan kemasyarakatan
Posisi dalam pembangunan	Objek	Subjek
Model pembangunan	<i>Government driven development</i> atau <i>community driven development</i>	<i>Village driven development</i>
Pendekatan dan tindakan	Imposisi dan mutilasi sektoral	Fasilitasi, emansipasi dan konsolidasi

Optimisme tentang perubahan desa merupakan semangat yang melandasi dan melekat kuat dalam UU tentang Desa. UU Desa yang oleh dua pimpinan Pansus, Akhmad Muqowam dan Budiman Sujatmiko, disebut sebagai undang-undang “revolusioner” secara je-

las meletakkan *corpus* (bangunan) desa baru yang berbeda dengan desa lama, sebagaimana kami sajikan dalam tabel 1.1. Tabel ini pada dasarnya merupakan teorisasi baru tentang desa yang berbasis pada pengetahuan berjalan (*walking knowledge*), yang diperoleh dari banyak pengalaman-pelajaran di berbagai ruang dan waktu.

## Desa Lama

Semua berangkat dari cara pandang (perspektif). Cara pandang membimbing kebijakan, regulasi, program dan tindakan. Hitam putih desa selama ini tentu juga tidak luput dari cara pandang para pihak. Ada banyak cara pandang terhadap desa, namun kami hendak membeberkan tiga cara pandang dominan.

*Pertama*, cara pandang yang melihat desa sebagai kampung halaman. Ini muncul dari banyak orang yang telah merantau jauh dari desa kampung halamannya, baik melalui jalur urbanisasi, transmigrasi atau mobilitas sosial. Para petinggi maupun orang-orang sukses di kota-kota besar begitu bangga menyebut dirinya “orang desa” dan bangga bernostalgia dengan cara bercerita tentang kampung halamannya yang tertinggal dan bersahaja. Fenomena mudik lebaran yang hingar bingar, tetapi juga membawa korban jiwa yang tidak sedikit, setiap tahun juga menjadi contoh terkemuka tentang nostalgia para perantau terhadap kampung halamannya dan sanak saudaranya. Cara pandang ini tidak salah. Tetapi di balik cara pandang personal itu tentu ada yang salah dalam pembangunan, mengapa urbanisasi terus mengalir, mengapa pembangunan bias kota, mengapa desa tidak mampu memberikan kehidupan dan penghidupan.

*Kedua*, cara pandang pemerintahan yang melihat desa sebagai wilayah administrasi dan organisasi pemerintahan paling kecil, paling bawah dan paling rendah dalam hirarkhi pemerintahan di Indonesia. *Ketiga*, cara pandang libertarian yang memandang desa sebagai

masyarakat tanpa pemerintah dan pemerintahan. Cara pandang ini yang melahirkan program-program pemberdayaan masuk ke desa dengan membawa Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat, seraya mengabaikan dan meminggirkan institusi desa.



Ketiga cara pandang itu tidak memiliki sebuah imajinasi tentang desa sebagai “negara kecil”. Desa bukan sekadar kampung halaman, pemukiman penduduk, perkumpulan komunitas, pemerintahan terendah dan wilayah administratif semata. Desa laksana “negara kecil” yang mempunyai wilayah, kekuasaan, pemerintahan, institusi lokal, penduduk, rakyat, warga, masyarakat, tanah dan sumberdaya ekonomi. Setiap orang terikat secara sosiometrik dengan masyarakat, institusi lokal dan pemerintah desa. Tidak ada satupun elemen desa yang luput dari ikatan dan kontrol desa. Survei Bank Dunia, *Justice for the Poor* (2007), misalnya, memperlihatkan bahwa warga lebih banyak memilih

kepala desa (42%) dan tokoh masyarakat (35%) ketimbang pengadilan (4%), dalam menyelesaikan masalah dan mencari keadilan.

Desa selama ini menjadi arena kontestasi perspektif, sikap dan tindakan tiga cara pandang di atas. Kekuatan supradesa (negara dan modal) sungguh tidak mengakui dan menghormati “negara kecil” secara utuh. Keduanya menempatkan desa sebagai unit administratif, atau sebagai pemerintahan semu, yang menjadi kepanjangan tangan negara. UU No. 5/1979 merupakan regulasi yang tidak menempatkan desa secara utuh sebagai kesatuan masyarakat hukum, melainkan desa sebagai unit administrasi pemerintahan terendah di bawah camat. Desa antara lain bertugas mengeluarkan surat rekomendasi izin usaha yang dibutuhkan oleh investor.

Investor berkepentingan terhadap sumberdaya agraria yang dekat dengan desa. Ada investor yang membawa izin dari menteri maupun kepala daerah, langsung mengeksekusi proyeknya tanpa menghiraukan institusi desa. Ada juga investor yang memperoleh rekomendasi izin dari kepala desa secara tertutup tanpa menghormati warga. Ada pula investor bernegosiasi dengan sekelompok warga pemilik tanah tanpa menghiraukan institusi desa. Intervensi modal yang tidak merekognisi desa itulah yang sering menghadirkan konflik agraria dan marginalisasi terhadap entitas lokal. Setelah beroperasi, perusahaan menjalankan agenda tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility* – CSR), yang tidak melihat desa dan melakukan rekognisi terhadap desa secara utuh, melainkan memandang dan memperlakukan desa dengan tiga cara pandang: desa sebagai wilayah administratif dan unit pemerintahan, desa sebagai komunitas lokal dan desa sebagai lokasi proyek pembangunan.

Apa yang dilakukan perusahaan sebenarnya meniru cara pandang dan tindakan pemerintah (negara) terhadap desa. Negara menghadapi dilema dalam memperlakukan desa. Di satu sisi negara-

bangsa modern Indonesia berupaya melakukan modernisasi-integrasi-korporatisasi terhadap entitas lokal ke dalam kontrol negara. Negara menerapkan hukum positif untuk mengatur setiap individu dan wilayah, sekaligus memaksa hukum adat lokal tunduk kepadanya. Di sisi lain konstitusi, UUD 1945 Pasal 18 B ayat 2, juga mengharuskan negara melakukan rekognisi (pengakuan dan penghormatan) terhadap kesatuan masyarakat hukum adat (desa, gampong, nagari, kampung, negeri dan lain-lain) beserta hak-hak tradisionalnya.



Sejak Orde Baru negara memilih cara modernisasi-integrasi-korporatisasi ketimbang rekognisi (pengakuan dan penghormatan). UU No. 5/1979, UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 sama sekali tidak menguraikan dan menegaskan asas pengakuan dan penghormatan terhadap desa atau yang disebut nama lain, kecuali hanya mengakui daerah-daerah khusus dan istimewa. Banyak pihak mengatakan bahwa desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota, dan kemudian desa merupakan residu kabupaten/kota. Pasal 200 ayat (1) menegaskan: "Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan per-

musyawatan desa”. Ini berarti bahwa desa hanya direduksi menjadi pemerintahan semata, dan desa berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota. Bupati/walikota mempunyai cek kosong untuk mengatur dan mengurus desa secara luas. Pengaturan mengenai penyerahan sebagian urusan kabupaten/kota ke desa, secara jelas menerapkan asas residualitas, selain tidak dibenarkan oleh teori desentralisasi dan hukum tata negara.

Melalui regulasi itu pemerintah selama ini menciptakan desa sebagai pemerintahan semu (*pseudo government*). Posisi desa tidak jelas, apakah sebagai pemerintah atau sebagai komunitas. Kepala desa memang memperoleh mandat dari rakyat desa, dan desa memang memiliki pemerintahan, tetapi bukan pemerintahan yang paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Pemerintahan desa adalah organisasi korporatis yang menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah, mulai dari tugas-tugas administratif hingga pendataan dan pembagian beras miskin kepada warga masyarakat. Dengan kalimat lain, desa memiliki banyak kewajiban ketimbang kewenangan, atau desa lebih banyak menjalankan tugas-tugas dari atas ketimbang menjalankan mandat dari rakyat desa. Karena itu pemerintahan desa dan masyarakat desa bukanlah entitas yang menyatu secara kolektif seperti kesatuan masyarakat hukum, tetapi sebagai dua aktor yang saling berhadap-hadapan.

Ketika desa berposisi sebagai pemerintahan semu itu, banyak pihak sangsi apakah desa merupakan subjek hukum atau tidak, meskipun definisi desa secara jelas menegaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum. Hanya sebagian elemen Kementerian Dalam Negeri yang memandang desa secara utuh dan mengakui desa sebagai subjek hukum. Kementerian/Lembaga lain sama sekali tidak mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, subjek hukum maupun organisasi pemerintahan. Bappenas, Kementerian PU, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan tidak menggunakan desa,

melainkan menggunakan perdesaan, dan secara spesifik pembangunan perdesaan. Rencana Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 dan RPJMN 2009-2014 serta UU No. 17/2007 tentang RPJP 2005-2025 – yang merupakan karya besar Bappenas – mempunyai satu chapter tentang Pembangunan Perdesaan, yang lebih banyak bicara tentang perdesaan daripada desa. RPJMN dan RPJP ini sama sekali tidak melihat desa ataupun masyarakat adat sebagai sebuah entitas, basis dan hulu penghidupan dan kehidupan masyarakat. Beberapa kementerian lain juga memakai desa, misalnya Kementerian Kesehatan mempunyai “desa siaga”, Kementerian Kehutanan punya “hutan desa”, Kementerian Kelautan dan Perikanan bermain di “desa pesisir” atau “desa nelayan”, Kementerian ESDM mempunyai “desa mandiri energi”, Kementerian Pertanian memiliki “desa mandiri pangan”, Kementerian Pariwisata mempunyai mainan “desa wisata”, dan Kementerian PDT mempunyai “desa tertinggal”. Tetapi konsep desa yang dimiliki oleh beberapa Kementerian ini berbeda dengan konsep desa yang dimiliki KDN. Mereka menyebut desa dalam pengertian lembaga-lembaga dan masyarakat sebagai penerima manfaat program-program mereka, bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum atau organisasi pemerintahan.

Cara pandang desa sebagai masyarakat itulah yang melahirkan Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dari berbagai kementerian, yang diberikan bukan kepada desa melainkan kepada masyarakat. Skema BLM itu bisa kita lihat dalam alur uang dari pusat ke daerah dan desa. *Pertama*, dana yang mengalir melalui mekanisme transfer daerah dan *kedua* dana yang mengalir melalui skema belanja pusat di daerah. Arus keuangan yang turun ke desa dalam bentuk transfer daerah mengalir dalam bentuk DAK (Dana Alokasi Khusus), DAU (Dana Alokasi Umum), DBH (Dana Bagi Hasil) dan dana penyesuaian. Aliran dana-dana tersebut kemudian tersatukan ke dalam satu pintu APBD. Namun yang mengalir ke desa hanya berbentuk ADD. Sementara, untuk aliran

fiskal yang mengalir ke masyarakat (BLM) justru lebih banyak. BLM tersebut bersumber pada tiga pintu yaitu melalui pintu; (1) Kementerian/Lembaga yang mengalir ke SKPD dalam bentuk dana dekonsentrasi, Dana Tugas Pembantuan (TP) dan dana vertikal yang mengalir ke lembaga-lembaga vertikal pemerintahan. (2) Kementerian/ Lembaga untuk program Nasional seperti PNPM, BOS dan Jamkesmas. (3) subsidi untuk komoditi seperti pupuk, listrik, BBM dan pangan.

Berbagai BLM yang masuk ke desa membuat desa menjadi pasar (*outlet*) proyek. Setiap proyek yang datang dari Jakarta mempunyai rezim sendiri yang tidak menyatu pada sistem pemerintahan, perencanaan dan keuangan desa. Proses ini seringkali membuat hasil perencanaan warga yang tertuang dalam RPJM Desa menjadi terabaikan. Namun karena masyarakat desa terus membutuhkan pembangunan maka tidak pernah ada anggapan bahwa proyek yang datang ke desa tidak sesuai. Uang adalah berkah atau rezeki. Mereka cerdas dalam membuat siasat lokal, termasuk siasat mengintegrasikan PNPM Mandiri ke dalam perencanaan desa. Pada awalnya PNPM melakukan perencanaan proyek secara terpisah dengan mekanisme reguler yang telah berlangsung di desa, sehingga di desa ada dua perencanaan pembangunan. Tetapi seiring banyaknya kritik yang masuk, PNPM mulai merujuk dokumen perencanaan desa dan juga ikut berproses dalam Musrenbang Desa. Tim manajemen PNPM Mandiri juga melakukan koordinasi dengan pemerintah desa baik dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasinya. Meskipun dana PNPM Mandiri tidak masuk ke APB Desa, tetapi setiap desa membuat perencanaan sampai laporan yang menyantumkan dana PNPM sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan.

Kehadiran BLM di desa tidak mencerminkan sebuah *community driven development* (CDD) secara sempurna melainkan lebih tampak sebagai *money driven development* (MDD). Uang merupakan bentuk komitmen konkret pemerintah menolong masyarakat desa, sekaligus

sebagai sarana intervensi dan mobilisasi terhadap masyarakat untuk aksi kolektif yang menyokong kesejahteraan. CDD sebenarnya identik dengan emansipasi lokal (inisiatif dan gerakan lokal) mengembangkan potensi ekonomi lokal yang bisa menjadi sumber penghidupan bagi warga desa secara berkelanjutan. Tetapi yang terjadi, CDD yang dikombinasikan dengan skema BLM melalui tugas pembantuan, dijalankan pemerintah dengan cara menyediakan dana di level kecamatan yang kemudian mengundang desa untuk menyampaikan usulan guna mengambil dana tersebut. Pada level yang mikro di desa, dana BLM merupakan perangsang dan instrumen mobilisasi partisipasi masyarakat, sekaligus merangsang masyarakat untuk membentuk kelompok guna menerima dana. Sebaliknya, masyarakat masih tetap enggan berpartisipasi dalam musrenbang reguler, sebab agenda rutin ini tidak jelas menghasilkan uang perangsang.

Meskipun di atas kertas kepala desa beserta elite desa tidak mempunyai kewenangan mengontrol penggunaan dana PNPM, tetapi intervensi elite terhadap PNPM tidak bisa dihindari. Penyelenggaraan musyawarah desa, pembentukan Tim Pengelola Kegiatan Desa (TPKD), penyusunan program sampai dengan alokasi dana tidak lepas dari campur tangan kepala desa. Tindakan kepala desa ini memang beralasan. Para kepala desa mengatakan bahwa dirinya adalah penanggungjawab seluruh apa yang terjadi di desa, dan tidak mungkin penguasa desa itu hanya menjadi penonton pasif. Mungkin terlalu dini untuk mengatakan bahwa tindakan kepala desa ini sebagai bentuk penyerobotan (*capture*), tetapi setidaknya kepala desa melakukan tindakan politik sebagai siasat lokal yang mengarahkan dana PNPM untuk mendukung perencanaan desa yang telah dibangun.

Kepala desa berkepentingan dalam membentuk TPKD dan kelompok-kelompok penerima manfaat program. Satu hal yang kasat mata, TPKD ditentukan dalam musyawarah dengan cara memilih orang-orang yang sudah biasa kelihatan aktif dalam berbagai kegiatan sosial di desa.

Kepala desa tidak mau bertaruh dengan kegagalan jika memberikan kepercayaan pada orang-orang baru untuk mengurus BLM. Tetapi tidak semua kepala desa bertindak seperti itu. Ada juga laporan tentang tindakan pembentukan TPKD dan kelompok yang dilakukan secara tidak transparan karena kepentingan pribadi pada elite desa.

BLM selalu menghadapi dilema dalam membentuk dan merawat kelompok. BLM tidak mengakui dan menggunakan institusi lokal yang sudah ada, tetapi membentuk kelompok-kelompok baru mulai dari Tim Pengelola Kegiatan Desa (TPKD) sampai kelompok-kelompok kecil. Kelompok-kelompok *ad hoc* perlu dibentuk BLM sebagai saluran dana sekaligus sebagai tempat untuk belajar dan bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Tetapi pembentukan kelompok baru ini termasuk dalam kategori pendekatan imposisi yang tidak melakukan rekognisi atas institusi-institusi lokal yang sudah ada.

Kelompok-kelompok *ad hoc* itu adalah institusi yang prematur. Model pendekatan kelompok dalam pemberian bantuan tampak dipaksakan secara instan, sehingga pembentukan kelompok dilakukan bukan berdasar pada emansipasi lokal, tetapi karena dituntut kepentingan untuk memperoleh dana BLM. Sepanjang program dan uang masih berjalan, kelompok-kelompok itu akan tetap terpelihara. Tetapi kalau program dan uang sudah tidak ada, maka kelompok-kelompok itu akan mati dengan sendirinya, sebagaimana kelompok-kelompok yang dibentuk oleh berbagai kementerian pada masa lalu. Setiap program selalu meninggalkan dan menitipkan kelompok kepada desa. Bagi kepala desa, hal itu adalah beban. Kepala desa biasa bertindak sebagai orang tua asuh atas kelompok-kelompok *ad hoc* bentukan pemerintah. Kalau desa mampu, maka kelompok itu akan dirawat, tetapi kalau desa tidak mampu maka kelompok itu dibiarkan mati dengan sendirinya.

BLM selalu mengandung dilema ketika berhadapan dengan orang miskin. Di satu sisi dana PNPM maupun PUAP dimaksudkan

untuk mengentaskan orang miskin, tetapi di sisi lain pemberian dana bergilir kepada orang miskin selalu rentan macet. Para elite lokal umumnya mengklaim sangat paham perilaku orang per orang di desa sehingga tidak berani mengambil risiko kemacetan atau kegagalan dengan memberikan dana SPP kepada kaum miskin, dan karena itu dana bergilir lebih banyak diberikan kepada kaum perempuan yang sudah mempunyai usaha agar proses pengembalian dana kredit menjadi lancar dan dana bergilir lebih cepat dan membesar. Dana UKP dengan cepat menjadi besar di setiap kecamatan, kabupaten dan bahkan secara nasional karena ditempuh dengan cara membatasi akses kaum perempuan miskin.

Argumen itu juga paralel dengan studi SMERU (2010) tentang dampak PNPM Mandiri Perdesaan di Sumatera Barat, Jawa Timur dan Sulawesi Tenggara. Secara umum, studi ini menemukan bahwa PNPM-Perdesaan sudah dijalankan dengan baik. Untuk program open menu, hampir semua desa memanfaatkannya untuk pembangunan infrastruktur. Namun, hanya sebagian kecil program SPP-PNPM betul-betul bisa dimanfaatkan oleh warga miskin. Terkait kemiskinan, terjadi penurunan kemiskinan dengan tingkat yang bervariasi di hampir semua wilayah penelitian. Hanya saja, untuk isu partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, ada perbedaan besar antara apa yang terjadi di dalam program dan di luar program. Partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas berjalan dengan sangat baik dalam pelaksanaan PNPM-Perdesaan. Namun, di luar PNPM, yaitu dalam pemerintahan desa atau dalam pelaksanaan program selain PNPM-Perdesaan, partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas tetap rendah. Pemberdayaan masyarakat juga tidak berjalan dengan baik, yang bisa dilihat dari kenyataan bahwa hampir tidak ada proyek PNPM yang bersesuaian dengan kebutuhan utama warga miskin.

Paradigma “negara membangun desa” itu selalu menghadapi catatan kritis dari banyak pihak. Berbeda dengan cara pandang negara

membangun desa, Bruce Mitchell (1994), telah menunjukkan bahwa kearifan lokal dan struktur pemerintahan tradisional Bali, yang mengutamakan kerjasama, konsensus dan keseimbangan, telah memberikan fondasi yang kuat bagi pembangunan desa yang berkelanjutan. Sebaliknya keputusan pembangunan yang berasal dari luar desa justru menimbulkan masalah dalam inisiatif pembangunan lokal. Tahun 2006, IRE dan Yayasan Tifa memublikasikan dua buah buku yang bertitel, *Kaya Proyek Miskin Kebijakan: Membongkar Kegagalan Pembangunan Desa serta Pembangunan yang Meminggirkan Desa*.

Studi Sutoro Eko dan Borni Kurniawan (Bappenas 2010) di lima daerah (Serdang Bedagai, Gunungkidul, Jembrana, Lombok Barat, Gowa dan Ambon) juga menunjukkan kerentanan “negara membangun desa” itu. *Pertama*, proyek pemberdayaan ekonomi masyarakat desa yang bersifat intervensionis dari negara cenderung rentan dibandingkan dengan gerakan ekonomi yang berbasis pada emansipasi lokal. *Kedua*, berbagai institusi ekonomi lokal yang kokoh dan berkelanjutan karena ditopang oleh fondasi dan modal sosial yang kokoh.

## Posisi dan Relasi Baru

Kedudukan (posisi) desa dalam bangunan besar tatanegara Indonesia, sekaligus relasi antara negara, desa dan warga merupakan jantung persoalan UU Desa. Ketika pembahasan RUU Desa oleh pemerintah dan DPR dimulai pada bulan Januari 2013, Ketua Panja Akhmad Muqowam menyampaikan pertanyaan kritis kepada pemerintah: “Apa paradigma kita tentang kedudukan desa serta hubungan antara negara dengan desa?” Paradigma, atau asas, yang mengkonstruksi hubungan negara dan desa sebenarnya sudah tertuang secara eksplisit dalam naskah akademik, yakni rekognisi dan subsidiaritas, tetapi keduanya tidak tertuang dalam naskah RUU Desa yang disiapkan oleh pemerintah.

Asas rekognisi-subsidiaritas hadir melalui proses yang panjang di saat FPPD dan Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan Ditjen PMD menyiapkan naskah akademik pada tahun 2007. Konstruksi awal yang muncul adalah bahwa desa merupakan bagian dari daerah, sebab desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota. Desa menerima pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota. Sejumlah orang mengingatkan bahwa konstruksi itu salah besar. Ibnu Tricahyo berujar bahwa konsep desentralisasi desa itu tidak benar, tidak ada dalam konstitusi. Prof. Sadu Wasistiono mengatakan: “Penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota itu tidak taat asas. Desentralisasi hanya dari pusat ke daerah”. Prof. Robert Lawang juga mengingatkan: “Jangan memandang dan mendudukkan desa dengan perspektif desentralisasi dan pemerintahan”. Intinya desa bukan menjadi bagian dari rezim pemerintahan daerah.

Saya sendiri menilai bahwa konstruksi “desa dalam daerah” merupakan konstruksi residualitas, artinya desa hanya menerima “sisanya” daerah, baik sisa kewenangan maupun sisa keuangan dalam bentuk Alokasi Dana Desa yang diatur dalam PP No. 72/2005. Kemudian saya menampilkan perspektif subsidiaritas untuk memandang dan meletakkan desa, yang waktu itu saya maknai sebagai lokalisasi penggunaan kewenangan dan pengambilan keputusan di tangan desa, terutama masalah-masalah atau urusan yang berskala kecil dan mampu ditangani oleh desa. Namun pada tahun 2007 saya belum memunculkan asas lain yang menggantikan desentralisasi.

Ibnu Tricahyo, Sadu Wasistiono, Yando Zakaria, Robert Lawang maupun AMAN menegaskan konsep pengakuan yang sudah tertuang dalam konstitusi untuk menggantikan desentralisasi, sebagai asas yang tepat untuk meletakkan kesatuan masyarakat hukum adat atau desa atau yang disebut dengan nama lain. Yando Zakaria dan AMAN secara tegas mengemukakan konsep rekognisi, meskipun AMAN emoh pada desa, sementara Yando menerima desa, atau yang disebut

nama lain, sebagai bentuk kesatuan masyarakat hukum adat. Empat orang dan satu institusi itu memang tidak terlibat langsung dan intensif dalam penyusunan RUU Desa, tetapi kami bisa menangkap gagasan mereka melalui berbagai diskusi, dan kemudian kolega saya, AAGN Ari Dwipayana yang mengambil rekognisi (pengakuan dan penghormatan) ke dalam naskah akademik RUU Desa, 2007. Sedangkan saya sendiri memasukkan konsep subsidiaritas sebagai asas baru yang melengkapi asas rekognisi.

Meskipun rekognisi sudah dituangkan dalam naskah akademik sebagai asas untuk menempatkan kedudukan desa yang berbeda dengan kedudukan daerah, namun asas itu belum dipahami dan dielaborasi dengan baik oleh kalangan pemerintah pada naskah RUU Desa yang muncul pada bulan September 2007. Bahkan asas rekognisi yang mengacu pada Pasal 18 B ayat 2 itu belum tampak jelas pada naskah RUU Desa yang disodorkan oleh pemerintah kepada DPR pada awal 2012. Pemerintah lebih cocok menggunakan Pasal 18 ayat 7 yang sepadan dengan asas desentralisasi-residualitas, yang menempatkan desa sebagai pemerintahan semu, sama dengan UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004. Ketika Pansus RUU Desa DPR RI bekerja pada tahun 2012, isu dua pasal cantolan dan asas itu menjadi diskusi yang hangat, baik di dalam ruang Pansus maupun di luar Pansus. Dalam RDPU Pansus RUU Desa, Yando dengan lantang mengemukakan asas rekognisi, sementara saya, IRE, FPPD dan STPMD “APMD” mengedepankan asas rekognisi dan subsidiaritas.

Saya juga terlibat dalam diskusi yang digelar oleh Fraksi PPP, yang menghadirkan Dirjen PMD, Ketua Pansus Akhmad Muqowam, dan pakar pemerintahan desa dari Universitas Terbuka Hanif Nurcholli, 21 Juni 2012. Dalam diskusi itu saya melakukan elaborasi asas rekognisi dan subsidiaritas untuk merekonstruksi ulang kedudukan dan kewenangan desa. Hanif Nurcholli, yang mengklaim sebagai dok-

tor dan pakar pemerintahan desa, menolak tegas konsep rekognisi. Dalam makalahnya yang panjang, Hanif sama sekali tidak menyebutkan rekognisi, sebab kata dia, rekognisi hanya akan membuat desa sebagai lembaga masyarakat yang dikontrol oleh negara. Karena itu dia merekomendasikan secara berbeda sebagai berikut:

Sudah waktunya Pemerintah dan DPR menata ulang Desa. Desa harus dimasukkan dalam sistem pemerintahan formal. Ada tiga jalan yang bisa ditempuh: 1) dijadikan kesatuan masyarakat hukum adat yang dimasukkan dalam sistem formal (konsepsi Soepomo); 2) dijadikan daerah otonom berbasiskan adat (konsepsi Hatta dan Yamin); dan 3) dijadikan unit pelaksana teknis kecamatan/menjadi kelurahan (pengintegrasian ke dalam kabupaten/kota). Akan tetapi, demi menjamin integrasi masyarakat desa dan sejalan dengan praktik pemerintahan desa yang sudah tidak berbasis hukum adat serta perkembangan masyarakat desa yang makin urban maka jalan yang paling rasional adalah jalan kedua: dijadikan daerah otonom berbasiskan adat istiadat (konsepsi Hatta dan Yamin).

Toh rekomendasi Hanif tidak diakomodasi oleh Pansus RUU Desa DPR RI. Ketika saya, Yando Zakaria, Suhirman dan Zen Badjeber bergabung dalam Panitia Kerja RUU Desa pada akhir Februari, 2013, diskusi mengenai Pasal 18 ayat 7 versus Pasal 18 B ayat 2 serta asas rekognisi dan subsidiaritas hadir kembali dan berlangsung alot. Setelah melalui proses diskusi yang panjang dengan kami, Ketua Pansus, Akhmad Muqowam, begitu fasih berbicara tentang kedua Pasal itu dan dua asas itu. Muqowam terus menerus berbicara dalam sidang Panja, bahwa kedudukan desa harus diletakkan dalam payung Pasal 18 B ayat 2 serta berdasar pada asas rekognisi dan subsidiaritas. Perdebatan yang panjang antara DPR dan pemerintah akhirnya membuahkan kesepakatan bahwa desa berdasarkan pada Pasal 18 B ayat 2 dan Pasal 18 ayat 7 serta berasaskan rekognisi dan subsidiaritas.

Ketika rekognisi dan subsidiaritas sudah ditetapkan secara resmi sebagai asas pertama dan kedua bagi kedudukan desa dalam UU No. 6/2014, banyak akademisi menyampaikan pertanyaan: apa yang membedakan antara desentralisasi dengan rekognisi-subsidiaritas, atau apakah rekognisi-subsidiaritas merupakan sisi lain dari desentralisasi. Ada juga pertanyaan: kalau teori dan praktik desentralisasi sudah lengkap tersedia, bagaimana dengan dasar teori rekognisi-subsidiaritas?

Rekognisi memang tidak lazim dibicarakan dalam semesta teori hubungan pusat dan daerah; ia lebih dikenal dalam pembicaraan tentang multikulturalisme. Dalam masyarakat multikultur, senantiasa menghadirkan perbedaan dan keragaman identitas baik suku, agama, warna kulit, seks dan lain-lain. Bahkan juga menghadirkan pemilahan antara mayoritas versus minoritas, dimana kaum minoritas sering menghadapi eksklusi secara sosial, budaya ekonomi dan politik. Kaum minoritas merasa menjadi warga negara kelas dua yang tidak memiliki hak dan kedudukan yang sama dengan kaum mayoritas. Karena menghadapi eksklusi, tidak kelompok atau komunitas yang berbeda maupun kaum minoritas memperjuangkan klaim atas identitas, sumberdaya, legitimasi dan hak. Tindakan negara menghadapi klaim-klaim itu menjadi isu penting dalam pembicaraan tentang rekognisi.

Meskipun rekognisi lahir dari konteks multikulturalisme, tetapi ia terkait dengan keadilan, kewargaan dan kebangsaan; bahkan mempunyai relevansi dengan desentralisasi. Pada titik dasar, rekognisi terletak pada jantung kontestasi ganda di seputar kewargaan, hak, politik identitas, klaim redistribusi material dan tuntutan akan kerugian masa silam yang harus diakui dan ditebus (Janice McLaughlin, Peter Phillimore dan Diane Richardson, 2011). Kontestasi klaim inilah yang menjadi salah satu alasan lahirnya konsep desentralisasi asimetris di banyak negara, termasuk Indonesia, yang melahirkan otonomi khusus bagi Aceh dan Papua serta keistimewaan bagi Yogyakarta. Dengan kalimat lain, desentralisasi asimetris untuk tiga daerah itu, yang berbeda

dengan daerah-daerah lain, karena dilandasi oleh rekognisi terhadap perbedaan dan keragaman.

Dalam konteks multikultural itu, beragam pengertian rekognisi hadir. Charles Taylor (1992), misalnya, memahami rekognisi dalam dua pengertian: “politik universalisme”, yakni proteksi terhadap otonomi individu, kelompok atau komunitas dengan cara menjamin hak-hak mereka; serta “politik perbedaan”, yakni proteksi terhadap identitas individu, kelompok atau komunitas dengan cara menghormati dan membolehkan mereka melindungi budayanya. Axel Honneth (1996) secara sederhana memahami rekognisi dalam dua pengertian, yakni: (a) menghormati kesamaan status dan posisi; (b) menghargai keberagaman atau keunikan. Tujuannya adalah untuk mencapai keadilan sosial. Bagi Honneth, keadilan sosial harus memasukkan provisi ruang bebas bagi setiap individu hadir dalam ruang publik tanpa rasa malu. Lebih radikal lagi, Nancy Fraser (1996) melihat rekognisi dalam konteks perjuangan politik untuk melawan ketidakadilan. Tujuan rekognisi bukan sekadar memberikan pengakuan, penghormatan dan afirmasi terhadap identitas kultural yang berbeda, tetapi yang lebih besar adalah keadilan sosial ekonomi. Bagi Fraser, rekognisi harus disertai dengan redistribusi. Kalau hanya berhenti pada rekognisi kultural hal itu mengabaikan redistribusi sosial-ekonomi sebagai obat ketidakadilan sosial dan perjuangan politik. Karena itu rekognisi dimengerti untuk mencapai keadilan budaya (*cultural justice*), dan redistribusi untuk menjamin keadilan ekonomi (*economic justice*).

Dalam belantara teori dan praktik rekognisi, desa atau yang disebut dengan nama lain, hampir tidak dikenal. Rekognisi umumnya mengarah pada daerah-daerah khusus (seperti *Quebec* di Canada maupun Wales, Skotlandia dan Irlandia Utara di Inggris Raya), masyarakat adat (*indigenous people*), kelompok-kelompok minoritas, Afro Amerika, gender, kelompok-kelompok budaya atau identitas tertentu yang berbeda, dan masih banyak lagi. Namun dalam konteks Indonesia,

desa atau yang disebut dengan nama lain, sangat relevan bagi rekognisi. *Pertama*, desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat hukum adat merupakan entitas yang berbeda dengan kesatuan masyarakat hukum yang disebut daerah. *Kedua*, desa atau yang disebut dengan nama lain merupakan entitas yang sudah ada sebelum NKRI lahir pada tahun 1945, yang sudah memiliki susunan asli maupun membawa hak asal usul. *Ketiga*, desa merupakan bagian dari keragaman atau multikulturalisme Indonesia yang tidak serta merta bisa diseragamkan. *Keempat*, dalam lintasan sejarah yang panjang, desa secara struktural menjadi arena eksploitasi terhadap tanah dan penduduk, sekaligus diperlakukan secara tidak adil mulai dari kerajaan, pemerintah kolonial, hingga pemerintah NKRI. *Kelima*, konstitusi telah memberikan amanat kepada negara untuk mengakui dan menghormati desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Siapa yang melakukan rekognisi terhadap desa? Apa makna rekognisi? Apa yang direkognisi? Bagaimana melakukan rekognisi? Sejumlah pertanyaan ini merupakan persoalan desain institusional rekognisi. Memang teorisasi tentang desain institusional rekognisi tidak selengkap teorisasi desentralisasi. Tindakan rekognisi bersifat kontekstual, dan juga tergantung pada hasil negosiasi antara negara dengan pihak yang menuntut rekognisi. Rekognisi yang mewarnai desentralisasi asimetris terhadap DKI Jakarta, Aceh, Papua dan Yogyakarta sungguh berbeda, bersifat kontekstual dan merupakan hasil negosiasi antara pusat dengan daerah. Otonomi khusus untuk Papua dan Aceh, misalnya, disertai redistribusi ekonomi (dana otonomi khusus dan dana bagi hasil SDA yang berbeda) sebagai bentuk jawaban atas ketidakadilan ekonomi yang menimpa dua daerah tersebut.

Rekognisi terhadap desa yang dilembagakan dalam UU Desa tentu bersifat kontekstual, konstitusional, dan merupakan hasil dari negosiasi politik yang panjang antara pemerintah, DPR, DPD dan juga

desa. Sesuai amanat konstitusi negara (presiden, menteri, lembaga-lembaga negara, tentara, polisi, kejaksaan, perbankan, dan lembaga-lembaga lain), swasta atau pelaku ekonomi, maupun pihak ketiga (LSM, perguruan tinggi, lembaga internasional dan sebagainya) wajib melakukan pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan (eksistensi) desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. Eksistensi desa dalam hal ini mencakup hak asal-usul (bawaan maupun prakarsa lokal yang berkembang) wilayah, pemerintahan, peraturan maupun pranata lokal, lembaga-lembaga lokal, identitas budaya, kesatuan masyarakat, prakarsa desa, maupun kekayaan desa. Konsep mengakui dan menghormati berarti bukan campur tangan (intervensi), memaksa dan mematikan institusi (tatanan, organisasi, pranata, kearifan) yang ada, melainkan bertindak memanfaatkan, mendukung dan memperkuat institusi yang sudah ada. Ada beberapa contoh tindakan yang bertentangan dengan asas pengakuan dan penghormatan (rekognisi) seperti: pemerintah mengganti nagari atau sebutan lain dengan sebutan desa; pemerintah maupun swasta menjalankan proyek pembangunan di desa tanpa berbicara atau tanpa memperoleh persetujuan desa; pihak luar membentuk kelompok-kelompok masyarakat desa tanpa persetujuan desa; penggantian lembaga pengelola air desa menjadi P3A kecuali subak di Bali; penggantian sistem dan kelembagaan keamanatan lokal menjadi polisi masyarakat, dan lain-lain.

Rekognisi bukan saja mengakui dan menghormati terhadap keagaman desa, kedudukan, kewenangan dan hak asal-usul maupun susunan pemerintahan, namun UU Desa juga melakukan redistribusi ekonomi dalam bentuk alokasi dana dari APBN maupun APBD. Di satu sisi rekognisi dimaksudkan untuk mengakui dan menghormati identitas, adat-istiadat, serta pranata dan kearifan lokal sebagai bentuk tindakan untuk keadilan kultural. Di sisi lain redistribusi uang negara kepada desa merupakan resolusi untuk menjawab ketidakadilan sosial-ekonomi karena intervensi, eksploitasi dan marginalisasi yang

dilakukan oleh negara. Bahkan UU Desa juga melakukan proteksi terhadap desa, bukan hanya proteksi kultural, tetapi juga proteksi desa dari imposisi dan mutilasi yang dilakukan oleh supradesa, politisi dan investor.

Penerapan asas rekognisi tersebut juga disertai dengan asas subsidiaritas. Asas subsidiaritas berlawanan dengan asas residualitas yang selama ini diterapkan dalam UU No. 32/2004. Asas residualitas yang mengikuti asas desentralisasi menegaskan bahwa seluruh kewenangan dibagi habis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan terakhir di tangan pemerintah kabupaten/kota. Dengan asas desentralisasi dan residualitas itu, desa ditempatkan dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota, yang menerima pelimpahan sebagian (sisa-sisa) kewenangan dari bupati/walikota.

Prinsip subsidiaritas menegaskan bahwa dalam semua bentuk koeksistensi manusia, tidak ada organisasi yang harus melakukan dominasi dan menggantikan organisasi yang kecil dan lemah dalam menjalankan fungsinya. Sebaliknya, tanggungjawab moral lembaga sosial yang lebih kuat dan lebih besar adalah memberikan bantuan (dari bahasa Latin, *subsidium afferre*) kepada organisasi yang lebih kecil dalam pemenuhan aspirasi secara mandiri yang ditentukan pada level yang lebih kecil-bawah, ketimbang dipaksa dari atas (Alessandro Colombo, 2012). Dengan kalimat lain, *subsidiarity* secara prinsipil menegaskan tentang alokasi atau penggunaan kewenangan dalam tatanan politik, yang notabene tidak mengenal kedaulatan tunggal di tangan pemerintah sentral. Subsidiaritas terjadi dalam konteks transformasi institusi, sering sebagai bagian dari tawar-menawar (*bargaining*) antara komunitas/otoritas yang berdaulat (mandiri) dengan otoritas lebih tinggi pusat. Prinsip *subsidiarity* juga hendak mengurangi risiko-risiko bagi subunit pemerintahan atau komunitas bawah dari pengaturan yang berlebihan (*overruled*) oleh otoritas sentral. Berangkat dari ketakutan akan tirani, *subsidiarity* menegaskan pembatasan

kekuasaan otoritas sentral (pemerintah lebih tinggi) dan sekaligus memberi ruang pada organisasi di bawah untuk mengambil keputusan dan menggunakan kewenangan secara mandiri (Christopher Wolfe, 1995; David Bosnich, 1996; Andreas Føllesdal, 1999).

Dengan bahasa yang berbeda, saya memberikan tiga makna subsidiaritas. *Pertama*, urusan lokal atau kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal lebih baik ditangani oleh organisasi lokal, dalam hal ini desa, yang paling dekat dengan masyarakat. Dengan kalimat lain, subsidiaritas adalah lokalisasi penggunaan kewenangan dan pengambilan keputusan tentang kepentingan masyarakat setempat kepada desa.

*Kedua*, negara bukan menyerahkan kewenangan seperti asas desentralisasi, melainkan menetapkan kewenangan lokal berskala desa menjadi kewenangan desa melalui undang-undang. Dalam penjelasan UU No. 6/2014 subsidiaritas mengandung makna penetapan kewenangan lokal berskala desa menjadi kewenangan desa. Penetapan itu berbeda dengan penyerahan, pelimpahan atau pembagian yang lazim dikenal dalam asas desentralisasi maupun dekonsentrasi. Sejalan dengan asas rekognisi yang menghormati dan mengakui kewenangan asal usul desa, penetapan ala subsidiaritas berarti UU secara langsung menetapkan sekaligus memberi batas-batas yang jelas tentang kewenangan desa tanpa melalui mekanisme penyerahan dari kabupaten/kota.

*Ketiga*, pemerintah tidak melakukan campur tangan (intervensi) dari atas terhadap kewenangan lokal desa, melainkan melakukan dukungan dan fasilitasi terhadap desa. Pemerintah mendorong, memberikan kepercayaan dan mendukung prakarsa dan tindakan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Tindakan ini sejalan dengan salah satu tujuan penting UU No. 6/2014, yakni memperkuat desa sebagai subjek pembangunan, yang mam-

pu dan mandiri mengembangkan prakarsa dan aset desa untuk kesejahteraan bersama.

Kombinasi antara asas rekognisi dan subsidiaritas itu menghasilkan definisi desa dalam UU Desa yang berbeda dengan definisi-definisi sebelumnya:

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa, atau yang disebut dengan nama lain, mempunyai karakteristik yang berlaku umum di seluruh Indonesia. Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap organisasi dan sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya. Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pengaturan hidup bersama atau pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.

Pada dasarnya daerah dan desa maupun warga masyarakat merupakan bagian dari negara, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara memiliki kedaulatan hukum atas daerah, desa dan warga masyarakat. Tidak ada warga negara yang bebas dari hukum negara. Dengan demikian, ketika warga sebuah komunitas sepakat mengorganisasikan dirinya ke dalam kesatuan masyarakat hukum yang disebut dengan istilah desa, kemudian desa itu menghadirkan kekuasaan lokal (dalam wujud sebagai pemerintah desa), maka desa pun harus tunduk kepada kedaulatan hukum negara. Pengikat hubungan antara desa dengan kabupaten/kota adalah aturan-aturan hukum negara yang harus ditaati dan dijalankan oleh warga desa.

Ketundukan desa dihadapan hukum sungguh berbeda dengan ketundukan desa secara langsung dihadapan hirarkhi kekuasaan. Wujud ketundukan Desa dihadapan hukum adalah bahwa Peraturan Desa, termasuk Perdes Desa Adat, harus tunduk pada norma hukum positif yang ada di atasnya. Pemerintah Daerah akan mengatur desa berdasarkan hukum (Perda). Meskipun demikian, sesuai dengan prinsip demokrasi, desa berhak terlibat aktif mempengaruhi perumusan Perda.

Jika desa dibandingkan dengan daerah tampak berbeda bahwa desa mengandung unsur "prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/ atau hak tradisional" yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Pertama*, frasa "prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional" mempunyai makna bahwa keberadaan dan kewenangan desa sudah ada sebelum adanya negara, sebagai warisan masa lalu dan berkembang dinamis karena prakarsa masyarakat setempat. Dengan demikian masyarakat membentuk keberadaan desa dan kewenangan desa. *Kedua*, jika daerah dibentuk oleh negara dan memperoleh penyerahan (desentralisasi) kewenangan dari pemerintah pusat, maka keberadaan desa dan kewenangan desa berangkat dari prakarsa masyarakat dan asal-usul diakui dan dihormati oleh negara.

Desa maupun daerah sama-sama merupakan kesatuan masyarakat hukum. Kesatuan masyarakat hukum adalah organisasi kekuasaan atau organisasi pemerintahan. Namun Daerah otonom sebagai "kesatuan masyarakat hukum" berbentuk pemerintahan daerah yang terdiri dari pemerintah daerah dan DPRD. Dengan demikian pemerintah daerah merupakan subjek hukum yang merepresentasikan daerah, dan kepala daerah (bupati/walikota) merupakan personifikasi pemerintahan daerah. Sedangkan desa "kesatuan masyarakat hukum" adalah organisasi kekuasaan atau organisasi pemerintahan, yang secara jelas mempunyai batas-batas wilayah serta mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Karena definisi ini, desa bukanlah kelompok atau organisasi komunitas lokal (*local community*) semata, atau desa bukanlah masyarakat. Namun posisi sebagai organisasi pemerintahan yang melekat pada desa berbeda dengan posisi pemerintahan desa terendah di bawah camat sebagaimana dikonstruksi oleh UU No. 5/1979. Pemerintahan desa juga berbeda dengan pemerintahan daerah, dimana pemerintahan daerah tidak mengandung unsur masyarakat, melainkan perangkat birokrasi.

Dengan definisi dan makna itu maka UU No. 6/2014 tentang Desa telah menempatkan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*), sehingga desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat. Desa tidak identik dengan pemerintah desa dan kepala desa. Desa mengandung pemerintahan dan sekaligus mengandung masyarakat sehingga membentuk kesatuan (entitas) hukum.

Desa merupakan organisasi pemerintahan yang paling kecil, paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Paling "kecil" berarti bahwa wilayah maupun tugas-tugas pemerintahan yang diemban desa mempunyai cakupan atau ukuran terkecil dibanding

dengan organisasi pemerintahan kabupaten/kota, provinsi maupun pusat. Paling “bawah” berarti desa menempati susunan atau lapisan pemerintahan yang terbawah dalam tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Namun “bawah” bukan berarti desa merupakan bawahan kabupaten/kota, atau kepala desa bukan bawahan bupati/walikota. Desa tidak berkedudukan sebagai pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 200 UU No. 32/2004. Menurut UU No. 6/2014, desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Hal ini sama sebangun dengan keberadaan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi.

“Bawah” juga berarti bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan yang berhubungan secara langsung dan menyatu dengan kehidupan sosial, budaya dan ekonomi masyarakat sehari-hari. Istilah “bawah” itu juga mempunyai kesamaan dengan istilah “depan” dan “dekat”. Istilah “depan” berarti bahwa desa berhubungan langsung dengan warga masyarakat baik dalam bidang pemerintahan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan maupun kemasyarakatan. Sebagian besar warga masyarakat Indonesia selalu datang kepada pemerintah desa setiap akan memperoleh pelayanan maupun menyelesaikan berbagai masalah sosial. Karena itu pemerintah dan perangkat desa, yang berbeda dengan pemerintah dan perangkat daerah, harus siap bekerja melayani masyarakat selama 24 jam tanpa henti, tidak mengenal cuti dan liburan. Sedangkan istilah “dekat” berarti bahwa secara administratif dan geografis, pemerintah desa dan warga masyarakat mudah untuk saling menjangkau dan berhubungan. Secara sosial, “dekat” berarti bahwa desa menyatu dengan denyut kehidupan sosial budaya sehari-hari masyarakat setempat.

## **Membangun Desa dan Desa Membangun**

Kita bisa berangkat dari konsep kunci pembangunan untuk memahami frasa “membangun desa” dan “desa membangun” meskipun

keduanya tidak dikenal dalam wacana dan teori pembangunan. Dari konsep kunci pembangunan dapat kita turunkan lagi menjadi pembangunan perdesaan (*rural development*) dan pembangunan desa (*village development*). Konsep pembangunan desa sebenarnya tidak dikenal dalam literatur pembangunan. Pembangunan desa merupakan kreasi dan ikon Orde Baru, yang muncul pada Pelita I (1969-1974) yang melahirkan Direktorat Jenderal Pembangunan Desa di Departemen Dalam Negeri. Namun pada pertengahan 1980-an pembangunan desa kemudian diubah menjadi pembangunan masyarakat desa, sebab pembangunan desa sebelumnya hanya berorientasi pada pembangunan fisik, kurang menyentuh masyarakat. Direktorat Jenderal Bangdes juga berubah menjadi Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa, namun arus pemberdayaan yang hadir pada tahun 1990-an nomenklatur juga berubah menjadi Ditjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, yang bertahan sampai sekarang. Ditjen ini masih akrab dengan nomenklatur pembangunan desa, karena pembangunan desa tertuang dalam PP No. 72/2005. Baik RPJMN maupun institusi Bappenas dan kementerian lain sama sekali tidak mengenal pembangunan desa, melainkan mengenal pembangunan perdesaan dan pemberdayaan masyarakat (desa). Pembangunan desa tidak lagi menjadi agenda nasional tetapi dilokalisir menjadi domain dan urusan desa.

Literatur teori pembangunan juga tidak mengenal pembangunan desa. Pembangunan perdesaan (*rural development*) yang lebih banyak dikenal dan dikembangkan. Desa maupun membangun desa menjadi bagian dari pembangunan perdesaan. Bappenas menganut aliran dan posisi ini. Literatur pembangunan perdesaan begitu kaya, dinamis dan transformatif. Seperti terlihat dalam tabel 1.2 ada perubahan dari paradigma lama (dekade 1960-an hingga 1980-an) menuju paradigma baru (dekade 1990-an hingga sekarang). Paradigma lama bersifat *state centric*: otokratis, *top down*, sentralistik, hirarkhis, sektoral dan seterusnya. Paradigma baru tampaknya mengandung spirit

rekognisi dan subsidiaritas yang bersifat *society centric*: demokratis, *bottom up*, otonomi, kemandirian, lokalitas, partisipati, emansipatoris dan seterusnya.

**Tabel 1.2**  
**Paradigma Lama dan Baru Pembangunan Perdesaan**

Paradigma lama	Paradigma baru
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokus pada pertumbuhan ekonomi</li> <li>• Redistribusi oleh negara</li> <li>• Otoritarianisme ditolerir sebagai harga yang harus dibayar karena pertumbuhan</li> <li>• Negara memberi subsidi pada pengusaha kecil</li> <li>• Negara menyediakan layanan sosial</li> <li>• Transfer teknologi dari negara maju</li> <li>• Transfer aset-aset berharga pada negara maju</li> <li>• Pembangunan nyata: diukur dari nilai ekonomis oleh pemerintah</li> <li>• Sektoral</li> <li>• Organisasi hirarkhis untuk melaksanakan proyek</li> <li>• Peran negara: produser, penyelenggara, pengatur dan konsumen terbesar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertumbuhan yang berkualitas dan berkelanjutan</li> <li>• Proses demokrasi dan keterlibatan warga marginal dalam pengambilan keputusan</li> <li>• Menonjolkan nilai-nilai kebebasan, otonomi, harga diri, dll.</li> <li>• Negara membuat lingkungan yang memungkinkan</li> <li>• Pengembangan institusi lokal untuk ketahanan sosial</li> <li>• Penghargaan terhadap kearifan dan teknologi lokal; pengembangan teknologi secara partisipatoris</li> <li>• Penguatan institusi untuk melindungi aset komunitas miskin.</li> <li>• Pembangunan adalah proses multidimensi dan sering tidak nyata yang dirumuskan oleh rakyat.</li> <li>• Menyeluruh dan terpadu</li> <li>• Organisasi belajar non-hirarkhis</li> <li>• Peran negara: menciptakan kerangka legal yang kondusif, membagi kekuasaan, mendorong tumbuhnya institusi-institusi lokal</li> </ul>

Sumber: diadaptasi dan dimodifikasi dari Andrew Shepherd (1998).

Afrika Selatan adalah sebuah negara yang telah menerapkan paradigma baru pembangunan perdesaan. Sejak pertengahan dekade 1990-an, pemerintah Afrika Selatan merumuskan orientasi dan visi baru pembangunan desa, yakni pembangunan desa berkelanjutan yang terpadu, dengan tujuan mencapai masyarakat desa yang stabil dan mempunyai kohesivitas sosial dengan institusi lokal yang tersedia, keberlanjutan ekonomi dan akses publik pada fasilitas sosial, mampu menunjukkan kemampuan dan keterampilan rakyat, guna mendukung pertumbuhan dan pembangunan. Pembangunan desa berkelanjutan yang terpadu ala Afrika Selatan tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi maupun penanggulangan kemiskinan, melainkan menampilkan enam agenda utama: (1) membangun infrastruktur desa; 2) Membangun demokrasi dan pembangunan lokal; 3) membangun keberlanjutan sosial (*social sustainability*); 4) mengembangkan pembangunan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat perdesaan; 5) memperkuat desentralisasi dalam pengelolaan pembangunan perdesaan; dan 6) memperkuat kapasitas lokal untuk perencanaan dan implementasi pembangunan perdesaan.

Di Indonesia, paradigma baru itu sebenarnya juga diterapkan, khususnya dalam program-program pemberdayaan untuk penanggulangan kemiskinan yang masuk ke desa, seperti PNPM Mandiri Perdesaan. Meskipun PNPM berparadigma baru, tetapi tetap tidak kontekstual dengan desa atau tidak memperhatikan locus dan skala, serta tidak berorientasi pada pembangunan perdesaan maupun pembangunan desa. Karena itu UU Desa secara tegas membedakan antara pembangunan perdesaan (membangun desa) yang merupakan domain pemerintah dan pembangunan desa (desa membangun) yang menempatkan desa sebagai subjek pembangunan. Tabel 1.3 secara utuh dan sistematis melakukan elaborasi perbedaan antara pembangunan perdesaan (membangun desa) yang merupakan domain pemerintah dan pembangunan desa (desa membangun).

**Tabel 1.3**  
**Perbedaan konsep “membangun desa” (pembangunan perdesaan) dan “desa membangun” (pembangunan desa)**

Item/Isu	Membangun desa (pembangunan perdesaan)	Desa Membangun (pembangunan desa)
Pintu masuk	Perdesaan	Desa
Pendekatan	<i>Functional</i>	<i>Locus</i>
Level	<i>Rural development</i>	<i>Local development</i>
Isu dan konsep-konsep terkait	<i>Rural-urban linkage</i> , market, pertumbuhan, lapangan pekerjaan, infrastruktur, kawasan, sektoral, dll.	Kemandirian, kearifan lokal, modal sosial, demokrasi, partisipasi, kewenangan, alokasi dana, gerakan lokal, pemberdayaan, dll.
Level, skala dan cakupan	Kawasan ruang dan ekonomi yang lintas desa.	Dalam jangkauan skala dan yurisdiksi desa
Skema kelembagaan	Pemda melakukan perencanaan dan pelaksanaan didukung alokasi dana khusus. Pusat melakukan fasilitasi, supervisi dan akselerasi.	Regulasi menetapkan kewenangan skala desa, melembagakan perencanaan desa, alokasi dana dan kontrol lokal.
Pemegang kewenangan	Pemerintah daerah	Desa (pemerintah desa dan masyarakat)
Tujuan	Mengurangi keterbelakangan, ketertinggalan, kemiskinan, sekaligus membangun kesejahteraan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menjadikan desa sebagai basis penghidupan dan kehidupan masyarakat secara berkelanjutan</li> <li>2. Menjadikan desa sebagai ujung depan yang dekat dengan masyarakat, serta desa yang mandiri</li> </ol>
Peran pemerintah daerah	Merencanakan, membiayai dan melaksanakan	Fasilitasi, supervisi dan pengembangan kapasitas desa

Item/Isu	Membangun desa (pembangunan perdesaan)	Desa Membangun (pembangunan desa)
Peran desa	Berpartisipasi dalam perencanaan dan pengambilan keputusan	Sebagai aktor (subjek) utama yang merencanakan, membiayai dan melaksanakan
Hasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastruktur lintas-desa yang lebih baik</li> <li>• Tumbuhnya kota-kota kecil sebagai pusat pertumbuhan dan penghubung transaksi ekonomi desa kota.</li> <li>• Terbangunnya kawasan hutan, <i>collective farming</i>, industri, wisata, dll.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah desa menjadi ujung depan penyelenggaraan pelayanan publik bagi warga</li> <li>• Satu desa mempunyai produk ekonomi unggulan (<i>one village one product</i>)</li> </ul>

### Kotak 1: Tentang Gerakan Desa Membangun

Gerakan Desa Membangun (GDM) tercetus pada 24 Desember 2011 di Desa Melung, Kedungbanteng, Banyumas. Saat itu, Pemerintah Desa Melung menyelenggarakan Lokakarya Desa Membangun (LDM) dengan mengundang Pemerintah Desa Mandalamekar, Jatiwaras, Kabupaten Tasikmalaya sebagai kawan diskusi. Desa Mandalamekar berhasil menerapkan strategi baru dalam mengelola sumber daya desa, seperti pertanian, hutan desa, dan konservasi sumber mata air secara mandiri sehingga menyabet penghargaan dalam bidang konservasi alam.

Semangat itu menginspirasi desa-desa di Banyumas untuk melakukan gerakan secara kolektif, maka lahirlah Gerakan Desa Membangun (GDM). GDM merupakan inisiatif kolektif

desa-desa untuk mengelola sumber daya desa dan tata pemerintahan yang baik. Gerakan ini lahir sebagai kritik atas praktik pembangunan perdesaan yang cenderung dari atas ke bawah (*top down*) dibanding dari bawah ke atas (*bottom up*). Akibatnya, desa sekadar menjadi objek pembangunan, bukan sebagai subjek pembangunan. Desa tidak kurang diberi kewenangan dalam mengelola sumberdaya yang ada di wilayahnya.

Bagi GDM, Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan desa atau nama lain yang artinya sama sebagai kesatuan wilayah hukum yang berhak mengatur rumah tangga sendiri. Strategi yang disepakati adalah menunjukkan prestasi dan praktik baik pengelolaan desa, baik secara administratif, pelayanan publik, dan pengelolaan program pembangunan. Dengan kata lain, GDM menjadi jaringan kerja antardesa untuk berdaulat pada sisi ekonomi, politik, sosial, budaya dan teknologi.

#### **Apa yang dikerjakan oleh GDM?**

1. Mendorong penyelenggaraan pelayanan publik yang baik, efektif dan efisien.
2. Pengembangan tata perencanaan, penganggaran, pelaksanaan pembangunan yang akuntabel dan transparan.
3. Mengelola Sumber Daya Desa yang berkelanjutan dengan kearifan kolektif masyarakat desa.
4. Penerapan teknologi tepat guna secara mandiri dan berbasis sumber terbuka (*open source*)
5. Perlindungan warga desa yang migrasi ke luar negeri atau buruh migran

Sumber: <http://desamembangun.or.id>

## Tradisi Berdesa

Kehadiran UU Desa memperoleh respons yang penuh semangat, antara lain mendorong hasrat banyak orang untuk memunculkan konsep tematik yang menarik. Akhmad Muqowam berkali-kali menyebut “desa berdaulat”, Budiman Sujatmiko menyebut “desa berdikari”, Suhirman sangat suka dengan “desa membangun”, Yando Zakaria suka dengan tema “pulang kampung”, dan saya menyukai tema “tradisi berdesa”. Setiap tema ini sebenarnya bisa menjadi judul buku yang menarik.

Mengapa saya memunculkan tema “tradisi berdesa”? Ini belajar dari pengalaman lokal, atau pengamatan langsung di ranah desa, yang saya lakukan ketika melakukan kunjungan atau penelitian dari desa ke desa. Ada banyak desa tetapi desa tidak berguna, alias tidak ada tradisi berdesa. Sewaktu saya menelusuri tentang Posyandu di Lombok Barat, saya menyampaikan pertanyaan sebagai berikut:

Sutoro Eko: “Pak Kades, Posyandu itu milik siapa? Siapa yang bertanggungjawab? Milik dan tanggungjawab kades kah?”

Kades: “Bukan milik dan tanggungjawab saya. Posyandu itu adalah program pemerintah. Kalau ada bantuan ke Posyandu saya tidak diberi tahu”.

*Pertanyaan kedua saya sampaikan kepada seorang ibu kader Posyandu di desa:*

Sutoro Eko: “Ibu, Posyandu itu milik siapa?”

Kader: “Milik warga. Dari warga, oleh warga dan untuk warga”.

Sutoro Eko: Luar biasa. Kenapa milik warga?”

Kader: Pemerintah Desa dan PKK tidak bertanggungjawab. Kami yang bergerak menjalankan Posyandu. Kami yang mencari iuran dari warga”.

Sutoro Eko: “Apakah tidak ada bantuan dari pemerintah maupun dari Alokasi Dana Desa?”

Kader: “Ada bantuan dari Dinas Kesehatan. Tetapi sangat kecil, tidak cukup untuk pengadaan bahan makanan tambahan untuk balita. Dari ADD juga sangat kecil, itupun setelah kami mendesak kepala desa dan BPD. Karena itu kami mengetuk kepedulian warga.

*Pertanyaan ketiga saya sampaikan kepada seorang pejabat di Dinas Kesehatan.*

Sutoro Eko: “Bu Posyandu itu milik siapa dan tanggung jawab siapa?”

Dinkes: “Milik bersama dan juga tanggungjawab bersama”.

Kisah yang dituturkan itu bagi saya sungguh merisaukan. Jawaban kepala desa memperlihatkan bahwa tradisi berdesa masih lemah. Jawaban kader Posyandu menunjukkan sebuah antusiasme warga, sebuah semangat warga yang kelewatan, sampai mereka harus berjuang mengambil alih peran negara. Jawaban Dinas Kesehatan sangat sumir. Konsep “tanggungjawab bersama” sangat indah didengar, seolah-olah memperlihatkan semangat partisipatoris dan kolektivitas, tetapi biasanya malah tidak ada satupun pihak yang bertanggungjawab. Kalau pemerintah dituntut untuk mengoptimalkan Posyandu, maka jawabnya: itu tanggungjawab bersama, harus ada partisipasi masyarakat. Ini termasuk bentuk nyata negara tidak hadir, atau melepas tanggungjawab.

Gagasan tradisi berdesa yang bisa digunakan untuk menjawab problem Posyandu tersebut, merupakan pemikiran baru, sebab selama ini kita mengenal konsep bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, tetapi tidak pernah mengenal konsep berdesa, meskipun orang Jawa secara samar-samar mengenal konsep “merdeso”. Tradisi berdesa bukan sekadar mengandung tradisi bernegara secara korporatis (tunduk pada kebijakan dan regulasi negara) atau bermasyarakat secara parokhial (hidup bersama atau tolong menolong berdasarkan garis kekerabatan, agama, etnis atau yang lain). Tradisi berdesa mengandung unsur bermasyarakat dan bernegara di ranah desa. Desa

menjadi wadah kolektif dalam bernegara dan bermasyarakat. *Pertama*, desa menjadi basis sosial atau menjadi basis memupuk modal sosial, yakni memupuk tradisi solidaritas, kerjasama, swadaya, gotong royong secara inklusif yang melampaui batas-batas eksklusif seperti kekerabatan, suku, agama, aliran atau sejenisnya. *Kedua*, desa memiliki kekuasaan dan berpemerintahan, yang di dalamnya mengandung otoritas (kewenangan) dan akuntabilitas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Ketika mandat dari rakyat koheren dengan otoritas dan akuntabilitas, maka legitimasi dan kepercayaan akan menguat. Desa mampu menjalankan fungsi proteksi dan distribusi pelayanan dasar kepada warga masyarakat.

## Desa Menggerakkan Pembangunan

Meskipun pembangunan desa tidak menjadi agenda nasional dalam RPJMN tetapi pemerintah tetap masuk ke desa dengan membawa program pemberdayaan masyarakat, khususnya untuk penanggulangan kemiskinan. Pendekatan ini menggunakan model pembangunan yang digerakkan masyarakat (*community driven development* – CDD), antara lain hadir dalam bentuk Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Program Pengembangan Infrastruktur Perdesan (PPIP), Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) dan lain-lain. Berbagai program ini tidak sesuai lagi dengan asas rekognisi dan subsidiaritas yang diamanatkan oleh UU Desa. Meskipun K/L hadir ke desa dengan atas nama pemberdayaan masyarakat, tetapi sekarang tidak boleh lagi masuk ke desa, sebab kandungan program-program itu menjadi domain kewenangan lokal berskala desa, yang menjadi domain (diatur dan diurus) penuh oleh desa. Seorang pejabat eselon III Kementerian Keuangan berujar: “K/L tidak boleh lagi mengatur dan mengurus urusan desa yang ditetapkan oleh UU Desa”.

Sesuai dengan prinsip desa membangun, desa sebagai subjek pembangunan dan tradisi berdesa, maka model pembangunan yang digerakkan masyarakat (*community driven development*–CDD) berubah menjadi pembangunan yang digerakkan oleh desa atau desa menggerakkan pembangunan (*village driven development*–VDD). Belajar dari pengalaman ACCESS, VDD mempunyai beberapa karakteristik:

1. Desa hadir sebagai sebuah kesatuan kolektif antara pemerintah desa dan masyarakat desa.
2. Kepentingan dan kegiatan dalam pemerintahan dan pembangunan diikat dan dilembagakan secara utuh dan kolektif dalam sistem desa.
3. Kemandirian desa yang ditopang dengan kewenangan, diskresi dan kapasitas lokal.
4. Kepala desa tidak bertindak sebagai kepanjangan tangan pemerintah, melainkan berdiri dan bertindak sebagai pemimpin masyarakat.
5. Otoritas dan akuntabilitas pemerintah desa yang memperoleh legitimasi dari masyarakat.
6. Desa mempunyai pemerintah desa yang kuat dan mampu menjadi penggerak potensi lokal dan memberikan perlindungan secara langsung terhadap warga, termasuk kaum marginal dan perempuan yang lemah.
7. Demokratisasi desa yang mencakup: (a) institusionalisasi nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, partisipasi, inklusivitas dan kesetaraan gender; (b) institusi representasi dan deliberasi; dan (c) pertautan (*engagement*) antarpelaku di desa.
8. Pelembagaan perencanaan dan penganggaran secara inklusif dan partisipatoris serta berbasis pada aset lokal.
9. Pembangunan berbasis pada aset kehidupan lokal.
10. Dana Alokasi Desa dari pemerintah sebagai bentuk redistribusi ekonomi dari negara dan menjamin keadilan ekonomi bagi desa.

11. Desa bermartabat secara budaya, yang memiliki identitas atau sistem sosial-budaya yang kuat, atau memiliki kearifan lokal yang kuat untuk mengelola masyarakat dan sumberdaya lokal.
12. Satu desa, satu rencana, satu anggaran.
13. Warga yang kritis, aktif dan terorganisir. Ikatan warga dalam komunitas sangat penting tetapi tidak cukup, namun butuh warga yang aktif, melek dan sadar politik terhadap hak dan kepentingan mereka, serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.

## Bab 2

### Desa Bertenaga Secara Sosial

Masyarakat apapun dan dimanapun selalu mendambakan modal sosial (kebersamaan, kerjasama, solidaritas, kepercayaan) yang kaya melimpah. Bahkan negeri Amerika pun, yang selalu dikatakan sangat individualis dan liberal, juga mendambakan modal sosial. Dari buku kondang *Alexis de Tocquille, Demoracy in America*, kita bisa belajar bahwa kokohnya demokrasi Amerika bukan karena sistem politik (federalisme, dua partai dan sistem distrik) tetapi karena modal sosial yang sudah terbangun lama. Selain patung Liberty yang gagah perkasa, buku karya besar *de Tocquille* merupakan hadiah orang Prancis kepada Amerika yang memberikan teladan dan inspirasi demokrasi bagi Prancis. Buku yang melegenda itu bahkan menjadi bacaan wajib bagi pendidikan politik di Amerika. Tetapi 150 tahun kemudian, tepatnya pada tahun 1995, Robert Putnam (seorang ilmuwan politik Amerika yang dijuluki sebagai pewaris *Tocquille*) meneliti dan menerbitkan sebuah tulisan tentang *Bowling Alone*, sebuah metafora yang menunjukkan krisis modal sosial dalam masyarakat Amerika. Tulisan Putnam itu disambut dengan serius yang penuh kerisauan oleh

pemerintah dan masyarakat Amerika, yang kemudian mendorong pemerintah maupun berbagai yayasan filantropi mendanai banyak universitas untuk melakukan penelitian dan revitalisasi modal sosial.

Kalau Amerika sekalipun memperhatikan modal sosial secara serius, apalagi desa-desa di Indonesia yang lahir dan hidup karena modal sosial. Perhatian pada modal sosial dalam bab ini karena alasan teoritik dan empirik. Secara teoritik studi Putnam (1993) maupun Fukuyama (1995) menunjukkan bahwa modal sosial merupakan penopang pembangunan ekonomi dan demokrasi. Putnam antara lain mengambil kesimpulan: “*Studi tentang pertumbuhan ekonomi Asia Timur yang cepat hampir selalu menekankan pentingnya jaringan kerja sosial yang padat, sehingga ekonomi ini menggambarkan semacam kapitalisme berjaringan*” (Putnam, 1993). Francis Fukuyama (1995) juga menegaskan argumen tentang kehebatan modal sosial (kerjasama dan kepercayaan) sebagai penopang keberhasilan kapitalisme di Eropa Barat, Amerika Utara dan Asia Timur.

Secara empirik bab ini disajikan karena dua misteri modal sosial di Indonesia yang sungguh berbeda dengan keyakinan teoritik. *Pertama*, desa-desa di Indonesia sebenarnya sangat kaya modal sosial tetapi juga rentan secara sosial. Di satu sisi masyarakat desa sudah lama mempunyai beragam ikatan sosial dan solidaritas sosial yang kuat, sebagai penyangga penting kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Swadaya dan gotong royong telah terbukti sebagai penyangga utama “otonomi asli” desa. Ketika kapasitas negara tidak sanggup menjangkau sampai level desa, swadaya dan gotong royong merupakan sebuah alternatif permanen yang memungkinkan berbagai proyek pembangunan prasarana desa tercukupi. Di luar swadaya dan gotong-royong, masyarakat desa mempunyai tradisi tolong-melolong, bahu-membahu dan saling membantu antarsesama, apalagi ketika terjadi musibah yang mereka lihat secara dekat.

Tetapi di balik ikatan sosial dan solidaritas sosial yang menyenangkan itu, masyarakat desa sering menghadapi berbagai kerentanan sosial (*social vulnerability*) yang menyedihkan, bahkan bisa melumpuhkan ketahanan sosial (*social security*) mereka. Ketahanan sosial masyarakat desa kerap kali sangat rentan ketika menghadapi gempuran dari luar, mulai dari regulasi dan kebijakan pemerintah, proyek pembangunan, wabah penyakit menular, narkoba, bencana alam, kekeringan, dan masih banyak lagi. Bahkan bantuan dari pemerintah seperti BLT, kompensasi BBM juga memunculkan kerawanan sosial dalam masyarakat, misalnya dalam bentuk pertikaian antara warga dan aparat setempat.

*Kedua*, desa kaya modal sosial tetapi tidak kaya modal ekonomi. Dengan kalimat lain, modal sosial itu tidak mengalami transformasi menjadi modal ekonomi. Studi Edward Miguel, Paul Gertler, dan David I. Levine (2005) di 274 daerah industri di Indonesia, misalnya, menunjukkan bahwa modal sosial tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pertumbuhan industri. Karena itu, wajar jika Prof. Robert Lawang, pernah mengajukan pertanyaan: mengapa modal sosial yang kaya tidak menghasilkan modal ekonomi? Bagaimana dan dimana letak *missink link* antara modal sosial dan modal ekonomi?

Antara misteri dan optimisme itu perlu dikaji lebih dalam. Bilamana dan bagaimana modal sosial membentuk desa bertenaga secara sosial, serta menopang pembangunan ekonomi dan demokrasi lokal? Dalam literatur terdapat tiga level dan jenis modal sosial: ikatan sosial (*social bonding*), jembatan sosial (*social bridging*) dan jaringan sosial (*social linking*). *Social bonding* adalah bentuk dan level modal sosial dalam komunitas lokal yang paling rendah, dimana hubungan sosial (kerjasama dan kepercayaan) dibangun berdasarkan kesamaan identitas yang homogen atau berdasarkan ikatan parokhial (keagamaan, kekerabatan, kesukuan, dan lain-lain) yang lebih banyak berorientasi ke dalam secara eksklusif. *Social bridging* merupakan bentuk modal

sosial dalam komunitas lokal yang lebih terbuka, heterogen, melampaui ikatan parokhial, yang sangat cocok untuk membangun kerukunan dan perdamaian. Sedangkan *social linking* adalah modal sosial yang melampaui komunitas lokal, berorientasi keluar dan berjaringan lebih luas dengan dunia luar (Briggs 1998; Woolcock dan Narayan 2000, Putnam, 2000, Portes dan Landolt. 2000, Woolcock 2001).

Selain tiga bentuk modal sosial itu, sebenarnya masih bisa ditambahkan bentuk solidaritas sosial dan gerakan sosial. Solidaritas sosial dalam bentuk tolong menolong berada dalam rentang antara ikatan sosial dan jembatan sosial. Sedangkan gerakan sosial berada di atas level jaringan sosial. Gerakan sosial dalam bentuk organisasi warga atau organisasi masyarakat sipil mulai dari level desa, daerah dan nasional merupakan institusi sipil yang menaruh perhatian pada isu-isu publik maupun kepentingan warga, sehingga menjadi kekuatan yang mendorong tumbuhnya demokrasi.

Berdasarkan tiga bentuk dan level modal sosial itu, kami berpendapat bahwa *social bonding* yang bersifat parokhial merupakan modal sosial paling dangkal, yang tidak mampu memfasilitasi pembangunan ekonomi, desa bertenaga secara sosial, dan demokrasi lokal. Bahkan *social bonding* itu mengandung sejumlah sisi gelap: (a) eksklusivitas terhadap orang lain; (b) klaim atas anggota kelompok; (c) pembatasan terhadap kebebasan individu; dan (d) mengabaikan norma, termasuk norma hukum. (Portes dan Landolt, 2000). *Social bonding* yang eksklusif dan miskin jembatan sosial itu mudah menyebabkan konflik beragam kelompok atau komunitas parokhial (agama, suku, kekerabatan, aliran). Konflik lokal yang merebak di berbagai daerah di Indonesia tentu bersumber dari beragam *social bonding* dengan densitas sosial yang jauh.

Studi Weijland (1999) menemukan bahwa hubungan sosial (*social bonding*) di berbagai komunitas desa di Indonesia biasanya di-

maknai sebagai “hubungan patronase dengan hirarkhi sosial-politik, kepemilikan tanah, dan ikatan keluarga”. Hubungan sosial semacam ini tentu bukanlah modal sosial yang mengutamakan kepercayaan, jaringan inklusif dan tanggungjawab, melainkan mengandalkan hubungan yang eksklusif, tertutup bahkan merusak hukum. KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) tentu berangkat dari ikatan sosial semacam ini.

Studi Sarah Turner (2007) di Makassar secara khusus membahas bentuk modal sosial di kalangan pengusaha kecil. Studi ini menemukan bahwa pengusaha kecil di Makassar sangat bergantung pada jaringan informal, saling keterhubungan (*linkages*) antara satu dengan yang lain dan membangun kepercayaan untuk mendukung sumber penghidupan mereka. Hubungan saling ketergantungan ini mencerminkan bentuk modal sosial yang melekat (*embedded*) dalam etnis lokal dan ikatan sosial (*social bonding*) yang bergerak pada dua sisi sekaligus yakni inklusif pada satu kelompok dan pada saat yang sama menjadi eksklusif bagi orang lain.

Secara ringkas studi Turner (2007) menemukan tiga hal penting. *Pertama*, faktor etnis berpengaruh kuat dalam komunitas lokal di Makassar, yang berperan penting dalam menopang jaringan dan keterkaitan. Pengusaha kecil memanfaatkan jaringan untuk mendapatkan kredit secara informal dengan bunga yang rendah atau sama sekali tanpa bunga, saling “meminjam” tenaga kerja terutama disaat mendapatkan pesanan dalam jumlah besar serta berbagi informasi atau peralatan kerja.

*Kedua*, daya lekat yang kuat didalam etnis menentukan aktivitas para pengusaha kecil yang menguntungkan dan sekaligus memperkuat stratifikasi sosial-budaya. Aktivitas mencari pekerjaan atau sumber penghidupan bukanlah sesuatu yang netral tetapi mengakibatkan proses inklusi dan eksklusi. Kesamaan etnis dan asal-usul daerah/kampung akan mempererat proses inklusi seseorang ke dalam se-

buah komunitas, tetapi pada saat yang sama melakukan peminggiran (*eksklusi*) orang lain.

*Ketiga*, meski situasi di Makassar menggambarkan ikatan modal sosial yang baik, yakni terjadi kerjasama erat dan iklim kepercayaan diantara jaringan keluarga dan teman sehingga bermanfaat menopang kesempatan ekonomi dan lapangan kerja serta terjadi daya lekat yang kuat, tetapi semua ini terjadi karena ada mekanisme bertahan (*coping mechanism*), yakni suatu mekanisme yang dipakai pengusaha lokal untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi. *Social bonding* bisa menjadi solusi terutama menghadapi hambatan dalam berhubungan dengan institusi formal (birokrat-bank). *Social bonding* dan *social bridging* di Makassar mampu mendukung keseharian pengusaha kecil tetapi *social linking* belum bisa berfungsi dengan baik.

Secara khusus studi ini menemukan bahwa kerjasama antar etnis, seperti Bugis-Makassar bahkan dengan etnis China, berguna untuk memperoleh kontrak kerja, bahan-bahan mentah untuk produksi maupun saluran informal untuk memperoleh hutang. Dalam konteks ini, sumber modal sosial terletak pada struktur hubungan sosial yang berkembang dari waktu ke waktu dimana biasanya aktor kunci sudah berada di komunitas atau justru sengaja ditanamkan di komunitas tersebut. Modalitas ini sebenarnya bisa membangun *social bridging* dan *social linking* yang kuat. Tetapi perilaku kolusi, korupsi maupun biaya siluman (*rente*) di kalangan birokrasi membuat para pengusaha kecil di Makassar tidak optimal dalam membentuk *social linking*. Hal ini membuat pengusaha kecil tidak mampu melakukan inovasi maupun ekspansi bisnis karena meningkatnya “biaya operasional”. Ini semakin memperjelas bahwa problem ekonomi-politik menjadi salah satu rintangan bagi pengusaha kecil untuk berkembang.

Studi Sutoro Eko dan Borni Kurniawan (2010) di lima daerah (Serdang Bedagai, Gunungkidul, Lombok Barat, Gowa dan Ambon),

menghasilkan temuan serupa, yang mengaitkan antara institusi lokal berbasis desa dengan modal sosial (ikatan sosial, solidaritas sosial, jembatan sosial, jaringan sosial dan gerakan sosial). Ada empat institusi lokal berbasis desa yang masing-masing memiliki modal sosial secara berbeda, seperti tersaji dalam tabel 2.1.

*Pertama*, institusi parokhial, sebuah institusi asli di ranah desa yang terbentuk dan memiliki ikatan sosial (*social bonding*) berdasar kesamaan suku, agama, aliran, kerabat dan unsur-unsur bawaan lain. Paguyuban, arisan keluarga, perkumpulan keagamaan maupun kelompok sejenis termasuk institusi parokhial ini. Organisasi semacam ini tidak bisa dikategorikan sebagai organisasi masyarakat sipil karena tidak berorientasi pada kepentingan publik, melainkan berorientasi ke dalam (*inward looking*) yang mendefinisikan secara jelas siapa anggota dan bukan anggota. Mereka berupaya membangun solidaritas internal atau tolong menolong diri mereka sendiri (*self help*) dengan mengutamakan nilai-nilai kerukunan, persahabatan, persaudaraan dan kebersamaan di antara mereka sendiri.

Karakter parokhial juga bisa melembaga dalam struktur dan sistem desa, jika pengaruh agama dan kekerabatan sangat dominan dan menjadi orientasi utama penyelenggaraan desa. Pengaruh agama dan kekerabatan sangat kuat. Ada desa parokhial berbasis kekerabatan dan desa parokhial berbasis agama. Desa parokhial berbasis kekerabatan memiliki *social bonding* yang kuat, tetapi umumnya miskin *social bridging* antarkerabat. *Social bonding* berbasis kekerabatan itu menjadi basis kompetisi politik dan pembentukan struktur politik desa. Karena itu dalam desa ini menjalankan prinsip “aliran sumberdaya mengikuti aliran darah”. Penempatan berbagai posisi penting (pe-rangkat desa, BPD, lembaga kemasyarakatan, panitia pembangunan dan lain-lain) maupun alokasi dana bantuan sangat dipengaruhi oleh preferensi kekerabatan itu. Sedangkan desa parokhial berbasis agama bercirikan desa yang religius. Kepemimpinan dan kegiatan sosial

mengutamakan Tuhan, agama dan surga. Kegiatan keagamaan maupun sarana ibadah sangat dominan sebagai ukuran keberhasilan desa. Mereka tidak memiliki kesadaran kolektif tentang isu-isu publik seperti kesehatan, pendidikan, ekonomi maupun lingkungan.

*Kedua*, institusi asli (*indigenous institution*) yang berbasis pada adat. Pengaruh adat jauh lebih kuat daripada pengaruh pemerintah dan agama. Desa adat, masyarakat adat maupun lembaga adat termasuk institusi asli ini. Mereka memiliki *self governing community* yang memiliki pranata dan kearifan lokal, yang mengutamakan keteraturan dan keseimbangan: *social order*, *ecological order* dan *spiritual order*. Mereka juga memiliki tradisi demokrasi komunitarian, yakni mengutamakan kebaikan bersama, dengan model pengambilan keputusan secara deliberatif melalui institusi-institusi asli. Institusi asli mengedepankan emansipasi dalam merawat harmoni sosial dan kemakmuran ekonomi yang berkelanjutan tetapi tidak terbuka terhadap isu-isu publik kekinian. Mereka juga melakukan eksklusi terhadap kaum perempuan dan rakyat kecil yang tidak punya “tanah” dan “darah”, sekaligus eksklusi terhadap orang lain yang berbeda.

*Ketiga*, institusi korporatis yang dibentuk oleh negara di ranah desa. Desa selama puluhan tahun telah dikonstruksi sebagai institusi korporatis, demikian juga dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan maupun kelompok-kelompok penerima manfaat dari program pemerintah. Desa sebagai kepanjangan tangan pemerintah/negara dalam menjalankan tugas-tugas administratif untuk mengontrol penduduk dan tanah. Berbeda dengan institusi asli dan parokhial yang kaya dengan *social bonding* yang eksklusif, institusi dan desa korporatis memiliki *social bridging* inklusif yang melampaui batas-batas agama, suku dan kerabat. Namun ketiga institusi/desa ini tetap eksklusif secara vertikal, yakni melakukan eksklusi terhadap kaum perempuan, miskin dan kaum marginal lainnya. Ketiganya juga miskin jaringan sosial yang berorientasi keluar (*outward looking*).

**Tabel 2.1**  
**Empat Bentuk Institusi Lokal Berbasis Desa**

	<b>Parochial Institutions</b>	<b>Institusi asli (<i>Indigenous institution</i>)</b>	<b>Institusi korporatis bentukan negara (<i>Corporatist institution</i>)</b>	<b>Institusi yang berbasis masyarakat sipil (<i>Civil institution</i>)</b>
Proses pembentukan	Institusi yang dibentuk oleh kesamaan kerabat, keagamaan, kesukuan	Institusi asli yang dibentuk sendiri oleh masyarakat lokal atau desa adat	Lembaga kemasyarakatan yang dibentuk oleh negara secara seragam pada masa Orde Baru hingga sekarang	Organisasi masyarakat yang dibentuk sendiri oleh masyarakat sipil
Contoh	Paguyuban, arisan keluarga, perkumpulan keagamaan.	Lembaga-lembaga adat lokal, gotong royong	LPMD, BKM, RT, RW, PKK, Karang Taruna, Musrenbang, maupun lembaga-lembaga baru bentukan langsung oleh program pemerintah.	Gerakan perempuan peduli desa, <i>community center</i> , komunitas seni, komunitas peduli lingkungan, serikat tani, asosiasi desa, CUI.
Nilai-nilai utama	Persahabatan, persaudaraan, kebersamaan	Kecukupan, keseimbangan dan keberlanjutan	Harmoni, partisipasi	Kebebasan, kesetaraan, otonomi
Tujuan	Menolong diri sendiri di antara para anggota	Mencapai kebaikan bersama secara komunal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrol dan kanalisasi kepentingan masyarakat secara tunggal dan seragam</li> <li>• Sebagai wadah pemberdayaan dan partisipasi</li> <li>• Untuk melayani program-program pemerintah serta mengambil dan memanfaatkan dana (BLM) dari pemerintah.</li> </ul>	Memperkuat masyarakat, rakyat, publik dan warga sekaligus membuat negara lebih akuntabel dan responsif

*Keempat*, institusi dan desa sipil yang dibangun oleh kemandirian dan emansipasi warga secara kolektif. Dalam institusi atau desa ini, pengaruh adat, kekerabatan, agama dan birokrasi semakin melemah, digantikan oleh pengaruh universalisme, namun tetap memberikan rekognisi terhadap kearifan lokal. Gerakan perempuan peduli desa, *community center*, koperasi, serikat tani, dan lain-lain termasuk dalam kategori institusi sipil. Mereka inklusif, yang memiliki *social bridging*, sekaligus juga merintis jaringan sosial yang lebih luas dan gerakan sosial. Mereka mengutamakan nilai-nilai seperti kebebasan, kesetaraan, otonomi, demokrasi, partisipasi dan lain-lain.

Karena itu desa sipil, yang kaya akan institusi sipil, merupakan sosok desa yang bertenaga secara sosial. Komponen-komponen masyarakat dalam desa sipil bukan berarti meninggalkan *social bonding* dan adat istiadat, tetapi mereka telah maju ke depan, dengan memiliki modal sosial yang lebih kaya, yakni solidaritas sosial, jembatan sosial, jaringan sosial dan gerakan sosial. Kekayaan sosial ini menjadi modalitas bagi kemandirian desa dan demokrasi lokal.

## **Merawat Solidaritas Sosial**

Kekayaan sosial masyarakat desa yang paling dasar dan utama tercermin pada tradisi kegotongroyongan dan tolong menolong. Keduanya disebut sebagai solidaritas sosial. Studi R. Marsh (2004) menandakan bahwa institusi lokal semacam gotong royong merupakan level minimal yang bisa menjadi skema ketahanan pangan dan jaring pengaman sosial bagi kelompok yang paling rentan serta kekuatan untuk membangun kohesi sosial. Ahli institusi lokal terkemuka, Uphoff (1993), juga berujar bahwa institusi lokal pada level bawah (*locality level, community level dan group level*), ditandai dengan ikatan antarindividu, solidaritas dan tolong menolong. Setiap orang merasa ada sebuah kewajiban bersama sehingga cara apapun harus ditempuh (secara ekstrem misalnya mengambil utang atau kredit pinjaman agar

bisa memenuhi kewajiban sosial dan menjaga ikatan kebersamaan) agar ikatan tidak luntur atau terpinggirkan dari komunitas.

Tradisi solidaritas sosial (gotong royong dan tolong menolong) merupakan ciri khas utama yang menonjol dalam desa. Di Desa Cemping Jaya, di Kabupaten Dompu, masih kuat memelihara tradisi tolong menolong tersebut yang dikenal dengan sebutan sokongan. Sokongan adalah jenis tradisi tolong menolong yang berkembang di tengah kehidupan masyarakat Desa Cemping Jaya. Pada dasarnya, tradisi ini adalah bagian dari manifestasi nilai kemanusiaan masyarakat Desa Cemping Jaya untuk meringankan beban sesamanya. Salah satu manifestasinya terlihat dalam kegiatan menjelang resepsi pernikahan ataupun sunatan untuk anak laki-laki. Dalam tradisi ini, antartetangga satu sama lain akan membantu kepada pihak atau warga yang punya *gawe* pernikahan atau sunatan (*shohibul hajat*) berupa padi ataupun uang seikhlasnya. Biasanya, bantuan tersebut akan mengalir setelah para tetua ataupun perangkat desa mengumumkan tentang kepastian hajat yang akan dilangsungkan oleh shohibul hajat di berbagai forum seperti pengajian di masjid maupun pertemuan-pertemuan warga lainnya.



Dalam tradisi yang berkembang hingga saat ini, proses pengumpulan sokongan biasanya dimeriahkan dengan kegiatan yang oleh warga setempat disebut *mbaju* atau pukul lesung. Kegiatan *mbaju* ini biasanya dilakukan oleh ibu-ibu rumah tangga dan dipandu oleh seorang tetua adat (laki-laki). Ibarat dalam sebuah orchestra musik, maka posisi tetua tersebut adalah dirigen-nya, sehingga irama lesung yang dihasilkan tetap indah dan enak diengar. Tradisi *mbaju* ini dimaksudkan pula sebagai tanda bahwa shohibul hajat sudah siap menerima sokongan.

Hasil sokongan yang terkumpul baik yang berupa padi maupun uang dari kegiatan *mbaju* dan *mboloweki* biasanya mencapai 10 s/d 20 karung. Kalau di rata-rata mencapai 3 ton untuk padi dan 5 juta untuk uang hasil *mboloweki*. Padi yang terkumpul, kemudian di jual. Uang yang terkumpul dari hasil penjualan padi kemudian digunakan sebagai biaya operasional kegiatan resepsi pernikahan. Diantara banyak desa yang ada di Dompu, ternyata hanya Desa Cempi Jaya yang masih memelihara tradisi *mbaju* (Rozaki dan Kurniawan, 2013).

Desa Meninting mempunyai solidaritas sosial yang tinggi. Gotong royong, banjar mati, banjar hidup sebagai institusi asli masih kuat sampai sekarang. Gotong royong selalu hadir dalam kegiatan masyarakat seperti memperbaiki gorong-gorong, saluran air, memperingati hari besar keagamaan. Banjar mati atau saling membantu pada saat ada warga yang keluarganya meninggal dan banjar hidup atau saling membantu pada saat warga mempunyai hajatan misalnya menikahkan anak, khitan dan syukuran. Kearifan lokal lainnya adalah iuran *pathus* (iuran untuk melayat/santunan dari masyarakat laki-laki sebesar Rp5.000,00 setiap orang ), biasanya dari iuran *pathus* bisa terkumpul Rp5.000.000,00. Sementara ibu-ibu membawa barang seperti beras, gula, kepala, dan lain-lain.

Mobilisasi sumberdaya, terutama yang berkaitan dengan dana, juga dapat dikerahkan dari warga dengan relatif mudah. Kesadaran

akan hidup saling membutuhkan melandasi kerelaan untuk saling menolong. Swadaya masyarakat untuk mendukung pembangunan desa maupun untuk kepentingan pribadi warga merupakan hal yang biasa dan tidak memberatkan. Beberapa pembangunan Desa Meninting tak lepas dari swadaya masyarakat, seperti pembangunan WC umum, TK, masjid, dan sebagainya. Swadaya masyarakat ini melengkapi anggaran yang dikeluarkan dari APB Desa.

Budaya gotong royong juga masih kuat di Desa Lepadi di Kabupaten Dompu. Kerelaan warga untuk terlibat dalam kegiatan sosial terlihat cukup tinggi. Antusias warga dalam kegiatan desa seperti gotong royong membersihkan selokan, memperbaiki jalan dan kegiatan pribadi warga seperti hajatan pengantin, sunatan. Bahkan secara rutin warga dengan sukarela mau mengikuti acara rutin desa yaitu bersih desa setiap hari Jumat. Dalam kegiatan ini warga melakukan pembersihan lingkungan sekitar tempat tinggalnya. Kesadaran untuk menjaga kebersihan lingkungan dan merawat fasilitas umum menjadi modal sosial yang penting untuk desa. Warga juga rela untuk mengganti denda tidak bisa terlibat dalam kegiatan bersih desa dengan membayar uang Rp25.000,00 kepada kas RT setempat. Uang denda ini digunakan untuk menyediakan konsumsi bagi warga yang gotong royong membersihkan desa.

Gotong royong warga Desa Lepadi tidak hanya tercermin pada kegiatan-kegiatan yang sifatnya publik. Namun juga tumbuh di sela-sela hubungan antarpribadi atau antar rumah tangga. Misalnya, saat acara hajatan, juga kematian warga. Pada saat warga mempunyai acara pernikahan, tetangga sampai memberikan sumbangan uang lebih dari 3 x yaitu saat *mbolo* pembentukan panitia, *mbolo* keluarga, *mbolo* umum, resepsi (*jambuta tekarenee*). Sementara sumbangan barang juga masih berlaku, misalnya memberikan sumbangan kayu bakar, beras, dll. Kebiasaan baik warga ini memudahkan swadaya warga dalam pembangunan desa. Tidak semua kegiatan pembangunan

desa didanai dari APB Desa, ada sebagian dari swadaya masyarakat baik berupa uang, barang maupun tenaga.

Kearifan masyarakat desa membangun solidaritas sosial seperti kesukarelawanan untuk berbagi, tolong menolong, menghormati, toleransi terhadap perbedaan bahkan kemauan untuk membangun sistem pemerintahan yang adil dan jujur, jika dicermati memiliki kaitan erat dengan nilai dan kebajikan hidup yang turun dari cerita-cerita rakyat atau bisa dikatakan mitologi yang berkembang. Ambil contoh mitologi yang berkembang di Gowa Sulawesi Selatan. Salah satu cerita rakyat yang hingga kini diyakini kebenarannya adalah cerita tentang *To-manurung*. *To-manurung* diartikan sebagai orang yang turun dari langit dan akhirnya menetap di bumi karena kawin dengan manusia bumi. Sebelum ada raja, wilayah Gowa terdiri atas sembilan negeri yang masing-masing diperintah oleh seseorang *Gallarang*. Kesembilan *Gallarang* kemudian membentuk sebuah gabungan kekuasaan dan diketuai oleh seorang pejabat yang kemudian dikenal dengan sebutan *Paccallaya*.

Shadan, ada seorang putri turun dari langit yang memiliki rupa ayu dan berkesaktian tinggi. Suatu hari *Paccallaya* dan kesembilan *Gallarang* tersebut bertemu dengan putri tersebut dan mengangkatnya sebagai Raja Gowa. Sejak saat itulah kesembilan penguasa gabungan tersebut dirubah namanya menjadi *Kasuwiang Salapanga*. Maka, dimulailah sistem pemerintahan di mana *To-manurung* sebagai raja dan dibantu oleh *Kasuwiang Salapanga* dan *Paccallaya*. Hubungan ini memberi makna sebagai penguasa (*To-manurung* yang menjadi raja) dengan rakyatnya (*Kasuwiang Salapanga* dan *Paccallaya*). Dalam proses penyatuan pemerintahan di kerajaan Gowa tersebut ada dialog, lebih tepatnya *agreement* yang darinya tercantum beberapa nilai dan pembelajaran berharga yang dapat dipetik. Beberapa petikan kesepakatan yang terbangun antara *To-manurung* dengan *Paccallaya* tersebut sebagai berikut:

1. Segala titah raja kami junjung tinggi, akan tetapi jika perintah Tuanku tidak adil, maka perintah itu tidak akan dilaksanakan oleh rakyat.
2. Raja tidak boleh berbuat sesukanya terhadap bawahannya terutama rakyat, melainkan hanya yang bersalah saja yang boleh dihukum.
3. Raja tidak boleh sewenang-wenang mengambil harta benda, milik rakyat.
4. Raja berkuasa dalam batas-batas yang patut bagi rakyat, namun dalam hal-hal penting – negeri dalam bahaya, maka kewajiban rakyat dituntut untuk bela negeri.<sup>2</sup>

Dari perjanjian antara *To-manurung* dengan *Paccallaya* di atas dapat diambil pengertian bahwa model kekuasaan yang dikembangkan di Gowa sangat mengutamakan keseimbangan dialogis antara rakyat dengan penguasa. Penguasa diajari untuk menghormati hak masyarakatnya, sementara masyarakat juga didorong untuk berpartisipasi mengawasi praktik kekuasaan.

Solidaritas sosial juga ditunjukkan oleh masyarakat desa-desa pesisir. Solidaritas yang terbangun antarmasyarakat desa pesisir tidak hanya di darat, tapi juga di laut. Sebagai contoh solidaritas sosial yang berkembang dan masih membudaya pada masyarakat pelayar-pedagang di kepulauan Buton yang disebut dengan *Sabangka-Asarope*. Secara konseptual, *Sabangka-Asarope* terdiri dari dua suku kata yakni *sa* dan *bangka*. Kata *sa* berarti satu, sesuatu, salah satu atau tiap-tiap. Sedangkan *bangka* berarti perahu. Jadi, secara maknawi, konsep ini merujuk pada arti pentingnya membangun prinsip solidaritas antar-awak dan dengan awak perahu lainnya.

Penguatan solidaritas sebagai *sabangka* dalam lingkup yang lebih luas termaktub dalam kata *asorope*. *Sabangka* di satu sisi menunjukkan pada satu atau salah satu dari beberapa *bangka* (perahu) yang

---

<sup>2</sup> Mohammad Najib, 1996. *Demokrasi dalam Perspektif Budaya Nusantara*. Yogyakarta: LKPSM.

diposisikan tunggal, maka di sisi lain *asarope* bermakna perahu yang sama-sama sedang berlayar di laut. Karenanya, konsep *sabangka-asarope* dalam dunia pelayaran maritim merupakan bentuk solidaritas yang tercipta karena kesamaan atau satu (*sa*) tujuan (*rope*) dalam berlayar, bukan semata-mata karena kesamaan daerah (*sakampo*) dari awak perahu. Komitmen yang dibangun di darat bagi para pelayar adalah gambaran awal mengenai dunia para pelayar-pedagang yang akan dilalui ketika mengarungi samudera. Apapun yang terjadi setelah perahu meninggalkan daratan atau berlayar merupakan bagian integral dari komitmen yang telah dibuat ketika masih berada di darat. Bahkan, pada hal tertentu seperti persoalan antarkomunitas pada saat berlayar terjadi perselisihan yang berimplikasi pada komitmen *asarope* harus diselesaikan di darat.

Persoalan yang sering terjadi di kalangan pelayar adalah keadilan dalam perahu, yang biasanya dipicu karena sikap dominan dari nahkoda sebagai pemimpin pelayaran. Bubarnya kesatuan *asarope* bisa menjadi taruhannya. Jika perselisihan ini terjadi, maka penyelesaiannya harus dilakukan di darat. Perahu akan ditambat pada posisi awalnya yakni dilabuhkan atau dikeringkan di darat, baru kemudian proses penyelesaian masalah dilakukan. Komitmen tersebut menunjukkan bahwa pertama proses komitmen *asarope* yang dibuat ketika perahu masih di darat harus pula diselesaikan di darat dengan posisi perahu seperti semula; dan kedua bubarnya komunitas *asarope* dilakukan melalui proses musyawarah seperti halnya ketika komitmen itu dibuat. Akhirnya, bersatunya rasa, kata dan tindakan dalam hal ini merupakan kunci keberhasilan masyarakat desa pesisir membangun sebuah komunitas maritim yang eksis di tengah samudera (Hamid, 2011: 123-125).

## Merajut Jembatan Sosial

Agama, kekerabatan, suku maupun aliran merupakan pembentuk *social bonding* yang eksklusif. Namun di ranah desa, adat merupakan

institusi asli yang mampu melampaui dan menjembatani sekat-sekat agama, kerabat, suku dan aliran. Dengan demikian adat merupakan salah satu institusi jembatan sosial (*social bridging*). Adat mempunyai fungsi hukum, yaitu mengatur, mengontrol dan memimpin hubungan antarmanusia. Adat dilaksanakan dengan maksud menjaga keseimbangan, keselarasan dan kesusilaan hidup bersama manusia dalam masyarakat (Selaadji, et al, 2005).

Dalam adat Lombok terdapat kearifan *rembug*, *repang*, dan *rampung*, sebagai tradisi untuk merajut jembatan sosial. Di Meninting, pemilihan kepala desa sempat menimbulkan perpecahan antar warga, perusakan kantor kades dan berlanjut saat kades sudah terpilih. Kades baru mencari strategi untuk bisa merangkul semua pihak terutama calon kades yang gagal agar mau bersama-sama memajukan Desa Meninting atau setidaknya tidak akan menghambat program dan kegiatan desa. Melalui pendekatan, keempat calon kades tersebut saat ini justru menjadi penggerak pemerintahan desa. Ada yang menjabat sebagai BPD, sekretaris desa, LKM, BUM Desa juga pengelola aset desa. Hubungan kades dengan mantan calon kades tersebut juga menjadi baik dan kerjasama untuk memajukan desa bisa terwujud lewat peran masing-masing pihak. “merangkul dengan niat yang baik, motivasi saya untuk memajukan desa harus dengan kebersamaan...” tutur Mahnan, Kepala Desa Meninting. Semboyan *rembug*, *repang*, *rampung* menjadi alat yang efektif untuk merangkul semua pihak. Di Meninting, selama ini jika terjadi konflik antara warga diselesaikan oleh tuan guru dan pemuka masyarakat lainnya tanpa harus membawa konflik tersebut ke pihak berwajib. Tahun 2013 Meninting membangun balai keserasian warga yang berfungsi untuk merajut jembatan sosial, antara lain untuk menyelesaikan semua konflik antar warga.

Kisah disharmoni sosial pasca pilkades di Meninting juga terjadi di Desa Lepadi Dompu. Desa Lepadi dipimpin oleh kepala desa yang baru di lantik sekitar 9 bulan lalu. Pada waktu menjelang pe-

milihan kades, ada perpecahan warga yang mendukung calon tertentu. Meskipun sampai sekarang aroma persaingan dengan mantan cakades masih terasa, Kades berusaha memimpin desa dengan baik. Ia tidak melakukan pendekatan perdamaian secara khusus, melainkan membangun kebersamaan (kolektivitas) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam menjalankan pemerintahan desa, kades baru ini meneruskan kepemimpinan kades yang lama. Kades lama memimpin desa dengan kepemimpinan yang komunikatif, memberikan kesempatan warga untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pembangunan, melaksanakan pemerintahan dengan transparan. Dalam beberapa hal, kades menemui warga untuk mensosialisasikan program desa. Informasi yang disampaikan ke warga melalui pertemuan dengan perwakilan warga, BPD, tokoh masyarakat, tokoh agama. Selain itu juga dilakukan dengan menempelkan informasi pada papan pengumuman di kantor kepala desa, di bendungan dan melalui informasi langsung ketika mimbar sholat Jumat dan saat ada hajatan atau kegiatan sosial.

Desa sebenarnya juga dikonstruksi sebagai institusi jembatan sosial. Desa Waode Angkalo, sebuah desa transmigran, berangkat dari penempatan lokasi rumah/tempat beserta ladang dilakukan melalui undian, sehingga terjadi akulturasi suku tempat tinggal antara warga muslim dan Hindu. Awalnya ada perbedaan masalah agama, kemudian lama-kelamaan saling menghargai. Bahkan kegiatan ritual tahunan (*nyepi*) dilakukan secara partisipatif dan kolektif, yaitu warga muslim ikut membantu menyiapkan kegiatan ritual itu. Kerukunan sejak kepemimpinan kades definitif tahun 2002-2003, yang menyadari bahwa para transmigran adalah pendatang dengan tujuan sama yaitu berupaya mencari sumber penghidupan di perantauan. Mereka saling menghargai dan menjaga, terutama makanan halal, untuk saling mengerti dan dalam forum masyarakat tidak boleh menyinggung/membahas masalah keyakinan agama.

Lembaga-lembaga korporatis desa bentukan pemerintah (seperti LPMD, PKK, Posyandu, termasuk Musrenbang) sebenarnya juga berfungsi sebagai jembatan sosial, selain sebagai mitra pemerintah desa untuk melayani masyarakat dan wadah partisipasi masyarakat. *Pertama*, anggota lembaga kemasyarakatan melintasi batas-batas parokhial (agama, suku, kerabat). *Kedua*, lembaga kemasyarakatan melampaui isu-isu parokhial sekaligus mengajak warga (apapun suku, agama dan kerabatnya) untuk memperhatikan dan menangani isu-isu publik seperti kesehatan, pendidikan, lingkungan, kebersihan dan lain-lain. Lembaga kemasyarakatan itu bersifat inklusif secara horizontal, namun sayang lembaga mitra pemerintah desa ini pada dasarnya bias elite dan melakukan eksklusi secara vertikal. Orang biasa tidak mempunyai akses yang memadai terhadap lembaga kemasyarakatan.

Para kader (bintang) di desa-desa ACCESS, terutama kaum perempuan, sangat sadar akan gejala bias elite dalam lembaga-lembaga desa itu, meskipun di sisi lain mereka tidak begitu peka terhadap fungsi jembatan sosial. Mereka menjadi sadar, kritis dan aktif sehingga merebut PKK maupun Posyandu dari elite desa sebagai wadah inklusif bagi semua orang, termasuk kaum miskin dan terpinggirkan. Orang-orang biasa bisa aktif bergabung dalam posyandu, baik untuk mengontrol sumberdaya maupun membangun kepedulian untuk melayani warga yang tidak mampu. Partisipasi yang meluas dan redistribusi sosial-ekonomi melalui lembaga-lembaga desa ini berguna untuk membangun jembatan sosial, bukan hanya bersifat inklusif secara horizontal tetapi juga inklusif secara vertikal.

Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) adalah institusi bentukan pemerintah (korporatis) yang mewadahi kerjasama dan jembatan sosial antarpetani, baik berbasis desa maupun antardesa. Di berbagai daerah, termasuk Kabupaten Gowa, aliran air sungai sering menjadi medan tempur antara petani di hulu (atas) dengan petani di hilir (bawah). Para mitra ACCESS di Gowa memfasilitasi pembentukan gabungan P3A antardesa

untuk membangun jembatan sosial, khususnya untuk mengatasi konflik dan membangun kerjasama antara petani di hulu dan di hilir.

BUM Desa juga demikian. BUM Desa tidak hanya hadir sebagai institusi ekonomi, namun di tengah perjalanan, ia juga bermanfaat sebagai arena dan instrumen untuk membangun jembatan sosial, khususnya untuk mengatasi konflik. BUM Desa pengelolaan air bersih di Meninting maupun Labbo secara nyata menjadi arena dan institusi jembatan sosial, yang mampu menyelesaikan konflik antarwarga dalam pemanfaatan air bersih.

Pengalaman perencanaan dan penganggaran desa (mulai dari pemetaan sosial desa hingga Musrenbang) di desa-desa ACCESS bukan hanya sekadar mengambil keputusan secara partisipatif untuk pembangunan desa. Di balik itu institusi perencanaan dan penganggaran yang partisipatif, kolektif dan inklusif juga menjadi arena membangun jembatan sosial yang inklusif secara horizontal dan vertikal. Kepala desa, BPD, perangkat desa, unsur-unsur masyarakat maupun organisasi warga memanfaatkan arena pemetaan sosial dan Musrenbang untuk membangun kebersamaan (kolektivitas) dan kepercayaan sebagai modalitas untuk memperkuat kohesi sosial.

Jika institusi-institusi *social bridging* tumbuh dengan baik dalam internal desa maupun antardesa, maka desa (pemerintah desa dan warga masyarakat) bisa melampaui berbagai sisi gelap ikatan sosial parokhial, sekaligus mampu membangun kohesi sosial dan desa bertenaga secara sosial. Tentu *social bridging* tidak hanya yang berbentuk dan bersifat inklusif secara horizontal yang cenderung bias elite, tetapi juga perlu dibangun pola inklusif secara vertikal.

## **Membangun Jaringan dan Gerakan Sosial**

Dalam tempo yang panjang desa (baik pemerintah desa maupun masyarakat desa) terisolasi secara sosial-ekonomi dalam lingkup inter-

nal desa. Desa cenderung melihat kedalam (*inward looking*) dan terbenam mengurus kegiatan internal desa dan dilokalisir menjalankan program-program pemerintah dalam lingkup desa. Isolasi ini menimbulkan dua defisit. *Pertama*, beragam konflik antardesa, misalnya konflik batas desa, perebutan sumberdaya seperti air, maupun tawuran antarwarga dalam arena olahraga dan hiburan. *Kedua*, ekonomi lokal juga terisolasi dan subsisten. Potensi ekonomi lokal tidak berkembang dengan baik karena kurang memiliki jaringan pengetahuan, informasi, modal dan pasar.

Desa bukan berarti tidak mempunyai hubungan keluar. Para kepala desa sudah terbiasa saling bertemu karena dikumpulkan oleh pemerintah dalam berbagai forum. Tetapi pertemuan mereka lebih banyak untuk melayani kepentingan pemerintah, bukan untuk membangun jaringan sosial dan kerjasama secara mandiri untuk pengembangan potensi lokal. Warga lintas desa juga saling bertemu, bukan untuk membangun jembatan sosial dan jaringan sosial, melainkan bertemu untuk kegiatan kekerabatan maupun keagamaan. Sejak dulu LSM juga sudah masuk ke desa, mendampingi desa maupun kelompok-kelompok masyarakat, tetapi pendampingan itu terbenam dalam lingkup desa yang tidak membawa desa berorientasi keluar.

Namun perubahan tengah terjadi selama lima belas tahun terakhir. UU No. 22/1999 membuka kesempatan kepada kepala desa untuk membangun asosiasi, sebagai wadah untuk pembelajaran, jaringan, bahkan negosiasi dan advokasi kebijakan pemerintah. Ruang yang diberikan regulasi ini memicu kehadiran asosiasi desa baik di level nasional hingga di daerah. Di Lombok Barat, misalnya, para kepala desa menghimpun asosiasi kepala desa (AKAD) pada tahun 2001. Secara horizontal AKAD digunakan untuk wadah pembelajaran dan komunikasi antarkepala desa untuk menangani sengketa. Secara vertikal, AKAD digunakan oleh para kepala desa melakukan advokasi ADD dan sekaligus menentang kebijakan kabupaten yang merugikan desa.



PP No. 72/2005, yang “emoh” asosiasi desa, kian menegaskan pengaturan tentang kerjasama antardesa dengan bentuk Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD). Sejauh pengamatan kami, tidak sedikit sejumlah desa melakukan kerjasama secara mandiri, tetapi tidak serta merta membentuk BKAD. Sebagai contoh sejumlah desa di Kecamatan Purwosari Gunungkidul bekerjasama membangun sarana air bersih, dan sejumlah desa di Kecamatan Kajoran Magelang bekerjasama menangkap air sungai untuk pengairan dan budidaya ikan darat. Namun secara eksplisit BKAD mulai dibentuk oleh PNPM Mandiri bersamaan dengan Musyawarah Antar Desa (MAD) dan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) yang mengelola Simpan Pinjam untuk Perempuan (SPP). Namun BKAD maupun MAD ala PNPM ini hanya menjadi ajang untuk mengelola proyek, baik untuk penilaian dan persetujuan proposal yang diajukan desa maupun untuk mengelola UPK. Kerjasama antardesa yang sejati, misalnya dalam bentuk kerjasama mengakses dan mengelola sumberdaya alam, yang dilahirkan oleh BKAD masih terbatas. Sebagai contoh Desa Gunungsari dan Batulayar di Lombok Barat bekerjasama dalam proyek pembangunan saluran air atas inisiatif PNPM.

Jika kerjasama dan jaringan antardesa masih terbatas, jaringan yang lebih semarak justru muncul dari kalangan organisasi masyarakat sipil dan kaum perempuan. Hampir semua daerah ACCESS telah menghadirkan Forum Lintas Aktor, atas inisiatif masyarakat sipil, yang anggotanya terdiri dari beragam aktor, baik kepala desa, aktivis perempuan, aktivis LSM, birokrat, politisi dan lain-lain. FLA adalah wadah cair yang mempertemukan antaraktor antarwilayah, sebagai upaya untuk memupuk modal sosial (baik kerjasama, kepercayaan, jembatan sosial, jaringan sosial), bahkan menjadi arena untuk gerakan sosial yang melakukan advokasi kebijakan publik.

Di ranah perempuan, hadir Kelompok Usaha Perempuan (PUK) berbasis desa, yang berkembang menjadi Asosiasi Perempuan Usaha Kecil (ASPPUK) dan Jaringan Perempuan Usaha Kecil (JARPUK) antardesa. Gerakan dan jaringan ini antara lain hadir di Lombok Tengah dan Kupang. Baik di Lombok Tengah maupun Kupang, ASPPUK berikut jaringan kerjanya mampu menjadi jejaring gerakan yang menggugah produktivitas kaum perempuan. Di Lombok Tengah jaringan ekonomi berbasis perempuan usaha kecil ini bersaing dengan para pelaku pasar yang selama ini menutup katup akses bagi pelaku ekonomi kecil dalam pengadaan barang dan jasa yang diselenggarakan pemerintah. ASPPUK maupun KPUK di Kupang mampu membangun jaringan pengaman bagi para pelaku usaha kecil perempuan dari jerat rentenir yang menebar keuntungan dengan menawarkan pinjaman usaha. Dengan membuat usaha simpan pinjam secara mandiri dan diprakarsai sendiri oleh komunitas, kini para pelaku usaha kecil perempuan yang tergabung di KPUK dapat mencukupi modal sendiri tanpa bergantung diri pada bank komersil ataupun bank-bank subuh yang marak masuk ke desa.

JARPUK di Lombok Tengah telah berhasil mengkonsolidasikan ratusan perempuan usaha kecil (PUK). Berawal dari sebuah pertemuan di BLK Tampar-ampar Lombok Tengah 30 orang perempuan

yang mempunyai usaha kecil menggagas terbentuknya JARPUK. Kala itu diberi nama “Rindang”. JARPUK Rindang berdiri pada 29 September 2001, difasilitasi oleh ASSPUK. Berbeda dengan wadah-wadah sosial ekonomi sebagaimana telah disebut di atas PUK memiliki struktur jaringan yang luas dan berjenjang yang dibentuk JARPUK. ASSPUK Nusa Tenggara adalah salah satu organisasi yang melakukan upaya penguatan usaha mikro untuk perempuan dalam bentuk penguatan kapasitas dan pemberdayaan serta penyaluran kredit mikro. Jumlah PUK dan KPUK di Lombok Tengah berkembang cukup pesat. Pada tahun 2009, jumlah anggota masih terhitung hanya 160 PUK dan 11 KPUK, kemudian meningkat menjadi 1179 PUK dari 96 KPUK pada tahun 2010. Pada tahun 2011 kembali naik, dengan rincian 1745 PUK dari 145 KPUK. Terakhir pada tahun 2012, jumlah PUK mencapai 2069 dan KPUK mencapai 164. Dengan menyelenggarakan Lembaga Keuangan Alternatif, KPUK-KPUK mampu memotong mata rantai *renteneer* (masyarakat setempat sering menyebutnya bank subuh) yang selama ini tumbuh marak di perdesaan.<sup>3</sup>

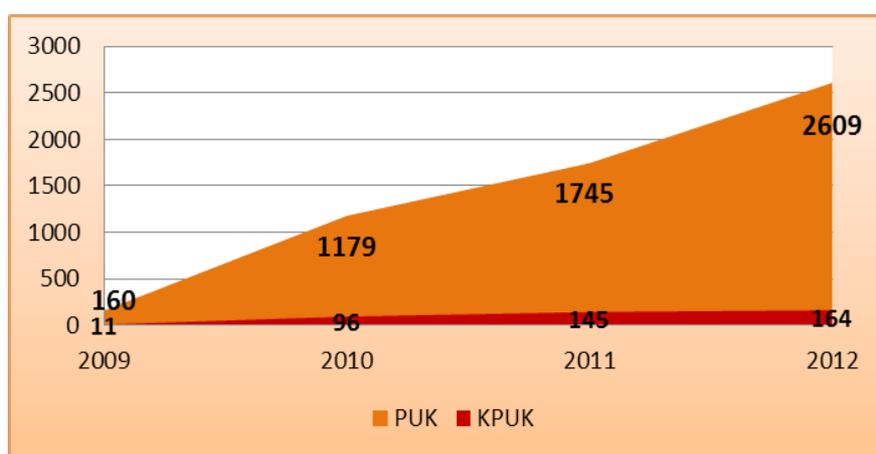


---

<sup>3</sup> Dina Mariana dan Sutoro Eko. 2012. *Memanfaatkan Modal Sosial Menjadi Modal Ekonomi: Pelajaran Berharga dari Kabupaten Lombok Tengah Provinsi Nusa Tenggara Barat. Stock Take; Manfaat Program ACCESS Terhadap Kemandirian Desa dan Penanggulangan Kemiskinan*. IRE Yogyakarta Bekerjasama dengan ACCESS Tahap II

Tingkat perkembangan PUK dan KPUK di Lombok Tengah sangat mengagumkan. Awalnya, pada tahun 2009 jumlah anggotanya hanya terdiri dari 160 PUK. Pada tahun 2012, jumlahnya meningkat menjadi 2.609 PUK sebagaimana tersaji pada gambar 2.1

**Gambar 2.1**  
**Perkembangan Jumlah PUK dan KPUK Lombok Tengah 2009-2011**



Sumber: Dina Mariana dan Sutoro Eko (2012)

KPUK tidak membatasi anggotanya dengan persyaratan ketat, dalam arti dibatasi untuk masyarakat yang memiliki usaha ekonomi. Siapapun boleh menjadi anggota PUK, bahkan mereka yang belum memiliki usaha sekali pun namun berkeinginan untuk memiliki keterampilan dan usaha.

Tahun 2009 sebagai awal kebangkitan PUK di Lombok Tengah dengan jaringan dan dukungan banyak pihak telah membawa perubahan signifikan terhadap nasib dan kehidupan perempuan desa. Cerita sukses yang ditorehkan ini pasti bukan milik ASPPUK semata, mengingat Pemerintah Daerah pun memiliki kontribusi yang besar. Berbagai bentuk rekognisi dan fasilitasi telah dilakukan oleh pemerintah daerah maupun pihak-pihak lain, diantaranya:

1. MoU dengan SMESCO Gallery Jakarta untuk pemasaran produk PUK;
2. Dukungan dana hibah untuk modal PUK melalui kelompoknya dari Dinas Sosial, dana bergulir lunak dari LKM di Loteng, PNPM, Kopwan Rindang dan beberapa kopwan lainnya;
3. Alokasi ADD untuk dukungan kelompok perempuan di beberapa desa;
4. Dukungan fasilitas pelatihan dan dilibatkan dalam seminar dan lokakarya, analisa anggaran, dll. bagi pengurus dan anggota JAR-PUK, ASPPUK dari Dinas Koperasi dan UKM Provinsi dan Kabupaten, Disperindag Provinsi dan Kabupaten, BKWK Dekopinwil, Juk Dekopinwil NTB, Kementerian Pemberdayaan Perempuan;
5. Keluarnya Instruksi Bupati No. 06/2011 tentang penggunaan kain tenun kedogan bagi PNS Loteng dan yang pengadaannya oleh PUK;
6. Nota Kesepahaman kerjasama kemitraan Usaha antara PT Facific Cilinaya Fantasy/Mall Mataram dengan JARPUK Rindang Loteng, tanggal 26 Mei 2011;
7. Nota Kesepahaman kerjasama kemitraan Usaha antara PT Facific Cilinaya Fantasy Mall Mataram dengan ASPPUK NT, tanggal 26 Mei 2011;
8. Kerjasama dengan PNPM dalam penguatan modal kelompok melalui kegiatan SPP;
9. Alokasi anggaran pemerintah yang dikomitmenkan untuk mendukung Rencana Aksi mitra (*commitment since project start to date*) sebesar Rp341.500.000,00

Di Kupang, perempuan-perempuan pelaku usaha kecil di desa-desa mengkonsolidasi ke dalam wadah PUK. Asosiasi ini memiliki jejaring di berbagai daerah di wilayah Nusa Tenggara yang disebut JARPUK. Posisi JARPUK setara ASPPUK yang bergerak dalam isu pemberdayaan perempuan di bidang ekonomi. Setelah melalui proses

penguatan manajemen organisasi dan pemberdayaan perempuan di forum wilayah dan nasional, JARPUK menjadi mandiri dan bergerak dalam bidang penguatan kapasitas anggota melalui pertemuan rutin, simpan pinjam, advokasi, pelatihan, lokakarya, studi banding tentang produk, pasar, bahan baku, dan kursus keterampilan.

Paling tidak telah ada 2 JARPUK yang cukup terkemuka di Kupang, JARPUK Ina Fo'a dan JARPUK Fetohamutuk. JARPUK Ina Fo'a yang lahir tahun 2003, yang kini sedang mengembangkan Lembaga Keuangan Perempuan (LKP). Salah satu programnya adalah menyalurkan bantuan modal usaha dari ASPPUK sebanyak Rp60.000.000,00 untuk 180 anggotanya. JARPUK ini memiliki 13 KPUK di empat kecamatan, dan masing-masing KPUK terdiri dari 10 s/d 15 PUK yang bergerak di bidang industri makanan, kerajinan, dan pertanian. JARPUK Ina Fo'a beranggotakan sekitar 500 PUK yang tergabung dalam lebih dari 20 KPUK, dengan bidang usaha peternakan babi dan ayam, pengolahan makanan lokal, tenun ikan dan kerajinan, simpan pinjam, kebun pertanian, dan pemasaran hasil usaha. JARPUK Fetohamutuk, yang didirikan tahun 2006, memiliki anggota 11 KPUK atau 109 orang yang sebagian besar bekerja sebagai pedagang kecil di Pasar Oesao, salah satu pasar yang sangat aktif di Kecamatan Kupang Timur. Mereka menghidupkan LKM agar terhindar dari jerat rentenir yang senantiasa mengitari para pedagang kecil yang memerlukan uang tunai sebagai tambahan modal usaha.<sup>4</sup>

Keberadaan KPUK secara ekonomis memberi kontribusi terhadap menguatnya kapasitas dan ongkos produksi usaha tenun ibu-ibu rumah tangga. Pengalaman KPUK Desa Oemasi yang memiliki anggota 19 orang mampu mencukupi kebutuhan modal produksi tenun,

---

<sup>4</sup> Dyah Widuri dan Patje Saubaki. 2012. *Partisipasi Warga Dalam Penanggulangan Kemiskinan: Pelajaran Berharga dari Kabupaten Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur. Stock Take: Manfaat Program ACCESS Terhadap Kemandirian Desa dan Penanggulangan Kemiskinan*. IRE Yogyakarta Bekerjasama dengan ACCESS Tahap II

sekalipun diawali (2004) dengan menyelenggarakan arisan dan simpan pinjam. Iuran pokok per anggota Rp10.000,00 sehingga terkumpul dana sebesar Rp150.000,00. Iuran wajibnya, Rp1.000,00/bulan/anggota. Tahun 2009, iuran wajib dinaikkan menjadi Rp2.500,00/bulan/anggota. Kelompok ini pernah mendapat dana Rp5.000.000,00 dari Dinas Koperasi untuk modal simpan pinjam. Selain itu di tahun 2011, kelompok ini meminjam dana SPP di UKP sebesar Rp11.500.000,00 untuk 8 anggotanya dan sudah berhasil dikembalikan pada awal 2012. Tahun 2012 modal simpan pinjam kelompok berkembang menjadi Rp8.500.000,00.

Kisah sukses perempuan usaha kecil itu memberikan bukti untuk menjawab misteri *missing link* antara modal sosial dan modal ekonomi. Jaringan sosial antar PUK menjadi JARPUK atau ASPPUK merupakan modalitas awal, yang membawa kaum perempuan tidak hanya terbenam di rumah atau di kampung (desa), tetapi mereka menggalang produksi, modal dan pemasaran secara kolektif. Jaringan mereka bertambah luas karena memperoleh dukungan, kepercayaan, dan kerjasama dengan pemerintah dan swasta, yang membuat modal dan usaha kaum perempuan semakin besar dan kuat.

## Bab 3

# Kemandirian: Desa Berdaulat Secara Politik

**D**esa mandiri merupakan sebuah frasa yang kondang. Pada tanggal 23 Desember 2013 saya menemukan angka 618,000 frasa desa mandiri pada mesin pencarian google. Pada tanggal 5 Januari 2014 saya mengulang kembali pencarian pada google, menemukan angka 834,000. Meskipun dari hari ke hari wacana desa mandiri semakin bertambah, tetapi pertanyaan tentang sosok dan indikator desa mandiri selalu mengemuka. Pada seminar Festival Kemandirian Desa Nusa Tenggara Barat di Mataram 27 Desember 2013, saya memperoleh pertanyaan serupa. Bukan hanya pertanyaan tetapi juga muncul kekhawatiran. Para kepala desa yang konservatif khawatir jika desa mandiri diterapkan, maka desa tidak lagi memperoleh dana dari pemerintah. Kekhawatiran yang lebih ekstrem muncul, bahwa desa mandiri akan membangkang kabupaten dan bahkan membahayakan NKRI.

Meskipun pertanyaan dan kekhawatiran tetap menjalar, banyak pihak yang lain terus bergerak membangun desa mandiri dengan konsep dan caranya masing-masing. Di Banyumas dan sekitarnya, para

aktivis dan praktisi desa melancarkan Gerakan Desa Membangun, yang melakukan inovasi terhadap pemerintahan, pembangunan dan teknologi untuk perubahan desa, tanpa harus mendefinisikan sosok dan mengukur desa mandiri secara kuantitatif. Kementerian Pertanian mempunyai program desa mandiri pangan. Kongsinya antara Kementerian Pertanian dan Kementerian ESDM menggelar program desa mandiri energi sejak 2007. Pada bulan Februari 2007 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merayakan Desa Tanjungharjo, Kecamatan Ngaringan, Kabupaten Grobogan, Jawa Tengah, sebagai Desa Mandiri Energi. Tetapi, sayang, program ini gagal. PT Enhil yang mengelola pabrik pengolah minyak jarak yang dibangun tidak pernah berproduksi atau mengolah biji tanaman jarak; puluhan kompor minyak jarak yang diterima warga tidak berfungsi; lahan tanaman jarak seluas 45 hektar tidak berbekas (Kompas, 7 Maret 2011).

Provinsi Jawa Barat dibawah pimpinan Gubernur Ahmad Heryawan juga mengusung desa mandiri. Program Desa Mandiri dalam Perwujudan Desa Peradaban di Jawa Barat adalah desa yang maju kehidupan lahir bathin meliputi bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, keamanan dan ketertiban, kedaulatan politik, peran serta masyarakat dan kinerja pemerintahan desa. Desa Mandiri dalam Perwujudan Desa Peradaban adalah desa yang dilengkapi dengan berbagai fasilitas sosial yang memadai seperti sarana dan prasarana, kesehatan pendidikan, ekonomi, ibadah, olahraga, hiburan, perbelanjaan dan lain-lain.

Bank milik negara, Bank Mandiri, juga tidak ketinggalan masuk ke desa dengan mengusung program Mandiri Bersama Mandiri. Dengan dana CSR-nya Bank Mandiri mendampingi tiga desa di Bantul, yakni Desa Argorejo, Argosari, dan Giwangan. Melalui kolaborasi dengan UGM, Bank Mandiri berupaya meningkatkan produktivitas padi sebesar 20% di Desa Argorejo, sekaligus juga membangun sebuah rumah produksi pupuk berkapasitas 20 ton per bulan, sebuah instalasi biogas ramah lingkungan, serta membangun satu unit rumah produksi jamur.

Bukan hanya pertanian, Bank Mandiri juga merambah ke sektor pariwisata. Ia bekerjasama dengan British Council mempromosikan desa wisata di Desa Bayan, Nusa Tenggara Barat. “Kami ingin memberdayakan masyarakat desa untuk menguatkan pembangunan ekonomi nasional. Desa Bayan memiliki potensi pariwisata yang sangat baik untuk dikembangkan. Untuk itu, melalui program Mandiri Bersama Mandiri, kami ingin membantu masyarakat Desa Bayan untuk mengoptimalkan potensi tersebut secara berkelanjutan sehingga dapat mandiri secara ekonomi,” ungkap Direktur Finance & Strategy Bank Mandiri Pahala N. Mansury (*CSR Bank Mandiri*, 06 Desember 2013).

Di Kutai Timur, PT Kaltim Prima Coal bekerjasama dengan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta, Pemerintah Kabupaten Kutai Timur maupun LSM GAPURA sejak 2010 telah menggelar program desa mandiri khusus desa-desa di sekitar tambang. Program ini memfasilitasi inovasi penyelenggaraan pemerintahan, perencanaan dan penganggaran desa, penguatan kelembagaan lokal, pengembangan agribisnis, serta promosi Badan Usaha Milik Desa. Saya bersama empat kolega (M. Barori, Hastowiyono, Suharyanto dan Widyo Hari Murdiyanto) secara rutin bertandang ke Kutai Timur, hadir sebagai katalisator pengembangan desa mandiri.

Lembar demi lembar buku ini tentu tidak akan mampu mengupas tuntas berbagai prakarsa pengembangan desa mandiri, baik yang digelar oleh pemerintah, BUMN, NGOs, donor internasional maupun perusahaan. Bab ini hendak melakukan konseptualisasi dan elaborasi tentang desa mandiri (kemandirian desa), yang menjadi jantung desa berdaulat secara politik, sekaligus juga mengungkapkan berbagai contoh konkret yang kami peroleh dari desa-desa ACCESS.

## Menengok Kembali Desa Swasembada

Ketika pembangunan desa telah menjadi ikon Orde Baru pada dekade 1970-an, pasca UU No. 5/1979 pemerintah membuat kreasi tipologi desa yang mencerminkan pembangunan, perkembangan dan kemajuan desa. Dipengaruhi oleh teori modernisasi, pemerintah membuat tipologi perkembangan desa menjadi tiga: desa swadaya (desa tradisional), desa swakarya (desa transisional) dan desa swasembada (desa yang maju dan modern). Tipologi itu sekaligus juga menjadi peta jalan perkembangan desa, dimana desa swasembada merupakan tujuan akhir pembangunan desa di Indonesia. Perbedaan ketiga tipe desa itu kami sajikan dalam tabel 3.1.

Tipologi dan visi pembangunan desa itu lahir pada zamannya, yaitu zaman Orde Baru yang mendewakan modernisasi, seraya menghindari demokrasi dan otonomi. Kalau dibaca secara ekstrem tipologi desa itu sungguh inkonstitusional, karena tidak mengandung pengakuan dan penghormatan terhadap adat yang menjadi roh dan jati diri desa. Adat dianggap kuno dan menjadi penghambat pembangunan, sehingga harus dimodernisasi agar adat semakin longgar dan tidak mengikat sebagaimana terjadi dalam desa swasembada.

Dihadapkan pada konteks kekinian, pandangan yang melemahkan adat itu tidak relevan. Di tengah globalisasi, orang juga rindu dan mencari kearifan lokal yang dihadirkan oleh adat. Adat tidak lagi dipahami sebagai kebiasaan lama yang kolot, tetapi dipahami sebagai nilai-nilai dan kearifan lokal serta prakarsa baru entitas lokal yang adaptif terhadap perubahan, yang di dalamnya mengandung roh dan jati diri sebagai benteng atas gempuran globalisasi.

**Tabel 3.1**  
**Tipologi Desa Era Orde Baru**

Kriteria Penilaian	Desa Swadaya	Desa Swakarya	Desa Swasembada
Pengaruh Luar	Belum ada	Mulai masuk	Jadi pembaharuan
Adat Istiadat	Kuat dan mengikat	Mulai longgar	Longgar, tidak mengikat
Teknologi Baru	Belum ada	Mulai dikenal	Dimanfaatkan
Penduduk tamat SD	< 30%	30% - 60%	> 60%
Pendapatan per kapita per tahun	< Rp12.000,00	Rp12.000,00 – Rp17.000,00	> Rp17.000,00
Produktivitas	Rendah	Sedang	Tinggi
Administrasi dan lembaga desa	Ada, tetapi belum berkembang	Mulai berkembang	Berfungsi baik
Infrastruktur dan komunikasi	Terbatas	Dapat berjalan	Berjalan lancar

*Sumber: Marzali, 1997.*

Semangat dan perspektif yang menghormati adat dan kearifan lokal itu sangat kuat terkandung dalam UU Desa. Anggota Pansus Desa, I Wayan Koster, maupun Yando Zakaria sebagai tenaga ahli, sangat getol membicarakan dan memperjuangkan adat, terutama pengakuan desa adat. Dengan berpijak pada asas keberagaman (kebhinekaan), UU Desa secara tegas membagi dua jenis desa, yakni desa dan desa adat. Dengan tetap mengakui dan menghormati adat, Wayan Koster mempunyai imajinasi seperti bangsa Jepang yang sangat modern tetapi tidak meninggalkan tradisi, dan tetap merawat tradisi tetapi tidak ketinggalan jaman.



Tanpa harus dikritik dengan perspektif adat dan kearifan lokal, tipologi desa dan visi desa swasembada sebenarnya sudah runtuh. Pada tahun 1993, ketika Inpres Desa Tertinggal diluncurkan oleh pemerintah sebagai program penanggulangan kemiskinan, tipologi desa dan imajinasi desa swasembada sudah runtuh. Program IDT mempunyai metodologi tersendiri untuk menetapkan predikat desa tertinggal (desa miskin), meskipun program ini juga tidak membuat tipologi dan visi baru untuk menggantikan visi desa swasembada. Kesenjangan antara tipologi desa dengan IDT mulai tampak ketika ternyata banyak desa swasembada yang mempunyai predikat desa tertinggal setelah dinilai dengan metodologi IDT. Sejak saat itu tipologi desa dan visi desa swasembada tidak lagi dipakai oleh pemerintah, dan pada saat yang sama pembangunan desa (yang dipimpin dan berpusat pada pemerintah) digantikan dengan penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat (yang meminggirkan pemerintah, sekaligus pemberdayaan yang digerakkan dan berpusat pada masyarakat). Sekarang di saat pemerintah meninggalkan tipologi desa, sebuah lembaga negara yang sangat konservatif, yakni Badan

Pusat Statistik, sampai sekarang masih tetap menggunakan tipologi lama dan mengeluarkan data tentang jumlah desa swadaya, swakarya dan swasembada.

## Tentang Desa Mandiri

Kemarin dikenal otonomi desa, sekarang dikenal kemandirian desa atau desa mandiri. Otonomi asli desa dikenal sangat populer di kalangan akademik, pegiat desa, dan pemerintah, meskipun pemerintah cenderung menggunakan otonomi asli untuk melakukan isolasi terhadap desa. Meskipun UUD 1945 tidak mengenal otonomi asli, tetapi konsep ini dikenal luas dalam banyak literatur dan perbincangan tentang desa. Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1962; T. Ndraha, 1991; HAW Widjaja, 2003).

Konsep otonomi ditegaskan dalam UU No. 32/2004. Dalam penjelasan ditegaskan sebagai berikut:

Undang-Undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Konsep otonomi asli juga dikenal sebagai asas pengaturan desa dalam PP No. 72/2005, yang berarti bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman.

Namun UU No. 6/2014 tidak mengenal konsep otonomi desa, termasuk otonomi asli, melainkan menegaskan kemandirian desa atau desa mandiri. Konsep desa mandiri dalam UU Desa sebenarnya dimaksudkan untuk menggantikan konsep otonomi desa, sebab otonomi desa identik dengan daerah otonom tingkat III yang harus dihindari. sekaligus juga menghindari semangat “kedirian” yang melekat pada desa. Namun, mulai dari perdebatan dalam RUU Desa, risalah hingga naskah UU Desa, sama sekali tidak menjelaskan konsep desa mandiri. Desa mandiri dianggap sebagai *given*, meskipun Ketua Pansus, Akhmad Muqowam, selalu bermimpi desa-desa di Indonesia bisa tumbuh seperti Desa Huaxi, sebuah desa mandiri dan terkaya di Negeri China.

Karena tidak ada definisi baku, setiap orang maupun institusi mempunyai kebebasan dalam menafsirkan makna kemandirian desa. Namun kami selalu memberikan peringatan bahwa kemandirian harus dibedakan dengan kesendirian dan kedirian. Dalam hal ini kemandirian desa bukanlah kesendirian, bukan juga kedirian (*autarchy*). Kedirian berarti ego yang kuat. Desa akan mengklaim bahwa apa yang ada dalam wilayahnya merupakan miliknya secara penuh, desa tidak mau diatur oleh negara atau tidak mau berhubungan dengan pihak lain, serta menganggap warga pendatang disebut sebagai “orang lain” yang berbeda dengan “orang asli”. Sedangkan kesendirian artinya desa mengurus maupun membangun dirinya sendiri dengan sumberdaya yang dimilikinya tanpa dukungan negara. Dalam hal ini negara

tidak hadir mendukung desa, atau negara melakukan isolasi terhadap desa. Banyak desa yang selama ini tertinggal atau tidak maju antara lain karena negara membiarkan (isolasi) desa dalam kesendirian.

Kemandirian desa tentu tidak berdiri sendiri, tetapi sangat penting melihat relasi antara desa dengan pemerintah (negara), termasuk memperhatikan pendekatan pemerintah terhadap desa. Memang ada dilema serius kehadiran (intervensi) negara terhadap desa. Kalau negara tidak hadir salah, tetapi kalau hadir keliru. Konsep kesendirian desa menunjukkan bahwa negara tidak hadir; dalam hal ini negara melakukan isolasi terhadap desa, sehingga wajar kalau ada ribuan desa berpredikat sebagai desa tertinggal. Pada kutub yang lain, kehadiran negara yang berlebihan pada ranah desa -- yang bisa disebut sebagai pemaksaan (*imposition*) -- justru akan melumpuhkan prakarsa lokal. Karena itu kemandirian lebih baik dimaknai dalam pengertian emansipasi lokal. Emansipasi lokal dalam pembangunan dan pencapaian kesejahteraan membutuhkan pengakuan (rekognisi) oleh negara, dan negara perlu mengambil langkah fasilitasi terhadap berbagai institusi lokal dan organisasi warga, untuk menggantikan imposisi, sekaligus untuk menumbuhkan emansipasi yang lebih meluas.

Banyak tafsir tentang kemandirian desa atau desa mandiri dapat kami sajikan di sini. CIFOR (2006) pernah melakukan penelitian survei di Kabupaten Malinau Kaltim tentang pemahaman berbagai pihak mengenai pengertian desa mandiri. Pengertian desa mandiri sangat beragam. Wawancara tim terhadap staf BAPPEDA diperoleh pemahaman tentang desa mandiri sebagai berikut: “Desa mandiri adalah desa yang bisa memenuhi kebutuhannya sendiri dan tidak semata tergantung dengan bantuan dari pemerintah. Kalau ada bantuan dari pemerintah, sifatnya hanya stimulant atau perangsang.”. Sementara staf Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa menyampaikan pendapatnya:

Ada kerjasama yang baik, tidak tergantung dengan bantuan pemerintah, sistem administrasi baik, pendapatan masyarakat cukup. Supaya lebih berdaya, masyarakat perlu menghormati aturan, kelestarian hutan terjaga, memiliki kemampuan keahlian, keterampilan, sumber pendapatan cukup stabil, semangat kerja yang tinggi, memanfaatkan potensi alam untuk lebih bermanfaat dengan menggunakan teknologi tepat guna, mampu menyusun dan melaksanakan pembangunan desanya.

Staf World Wide Fund for Nature, Kayan Mentarang memahami desa mandiri adalah desa yang mampu mengatur dan membangun desanya dengan memaksimalkan potensi yang ada di desa dan kemampuan masyarakatnya dan tidak tergantung pada bantuan pihak luar. Sementara Warga Laban Nyarit, memaknai desa mandiri sebagai desa yang mampu memberi segala sesuatu untuk pembangunan desa

Mitra Samya (2013), mitra strategis ACCESS, memahami kemandirian desa sebagai berikut:

Kemandirian desa merupakan kondisi dimana desa semakin berkembang berlandaskan pada kekuatan yaitu aset dan potensi yang dimiliki. Kemandirian desa tidaklah berarti desa berdiri sendiri dalam ruang hampa politik, namun juga tidak bergantung instruksi dan bantuan pemerintah di atasnya. Kemandirian desa berarti kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat. Inisiatif lokal adalah gagasan, kehendak dan kemauan masyarakat yang berbasis pada kearifan lokal, kebersamaan, kepemimpinan, jaringan dan solidaritas sosial.

Berdasarkan definisi itu, Mitra Samya menunjukkan bahwa kemandirian desa memiliki beberapa ciri:

1. Kemampuan desa mengurus dan mengatur dirinya sendiri dengan kekuatan yang dimilikinya;
2. Pemerintahan desa memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengelola pembangunan yang didukung oleh kemandirian dalam perencanaan dan penganggaran-satu desa satu perencanaan, sebagai acuan seluruh program pembangunan di desa dan dijalankan secara konsisten;

3. Sistem pemerintahannya menjunjung tinggi aspirasi dan partisipasi masyarakat, termasuk orang miskin, perempuan, kaum muda dan yang termarginalkan lainnya;
4. Sumberdaya pembangunan dikelola secara optimal transparan dan akuntabel untuk dimanfaatkan sebaik-baiknya demi kesejahteraan seluruh masyarakatnya.

Definisi dan ciri khas desa mandiri ala Mitra Samya itu tidak hanya meletakkannya dalam konteks relasi antara desa dengan supradesa, tetapi juga memasukkan komponen demokrasi, yakni relasi desa dengan warga. Demokrasi tampaknya merupakan prasyarat yang harus ada dan fondasi bagi kemandirian desa.

Dalam praktik, kemandirian desa diwujudkan dalam bentuk kemampuan desa menghasilkan dan mencukupi kebutuhan, sebagaimana hadir dalam program-program sektoral seperti Desa Mandiri Energi (desa mampu menghasilkan dan mencukupi kebutuhan energi dengan memanfaatkan aset atau potensi lokal) maupun Desa Mandiri Pangan (desa mampu menghasilkan dan mencukupi kebutuhan pangan).

Berbagai pendapat di atas tidak salah. Namun ada baiknya bab ini melakukan teorisasi tentang otonomi lokal yang bisa digunakan untuk memahami desa mandiri, agar semangat “desa berdaulat secara politik” bisa dipahami secara utuh dan bertenaga. Sejauh literatur yang kami pelajari, setidaknya ada tiga perspektif teori yang memahami otonomi lokal.

*Pertama*, otonomi lokal dipandang dari segi kebebasan atau “kebebasan dari” otoritas yang lebih tinggi. Pendekatan ‘kebebasan dari’ untuk otonomi lokal didasarkan pada pemahaman konstitusional tentang hubungan lokal-pusat. Dalam banyak hal, pendekatan ini menggambarkan pendekatan ilmu politik klasik terhadap topik tersebut dan mendefinisikan otonomi lokal dipandang dari segi tingkat kebebasan

yang dimiliki otoritas lokal. Akibatnya, fokus pada otonomi lokal sebagian besar *top-down*, yang menyelidiki proses delegasi kekuasaan oleh pemerintah nasional kepada unit pemerintah lokal. Para penulis berbeda membahas gagasan 'kebebasan dari', ini dalam cara teoritis dan empiris yang berbeda. Namun, semuanya mengkonsepkan otonomi lokal sebagai kebebasan dari otoritas yang lebih tinggi.

Clark (1984) mengembangkan teori yang paling maju dalam konsteks ini. Dia menggunakan ide Jeremy Bentham untuk mengembangkan sebuah teori otonomi lokal berdasarkan pada dua prinsip inisiasi dan imunitas. Menurut Clark (1984), inisiasi atau prakarsa pada dasarnya serba membolehkan (*permissive*) dan menunjuk pada 'kekuasaan untuk bertindak, apapun keadaannya, asalkan hak untuk berbuat begitu sudah ada'. Imunitas, sebaliknya, merupakan kekuasaan lokal untuk bertindak tanpa rasa takut terhadap otoritas *oversight* tingkat negara yang lebih tinggi. Dalam pengertian ini imunitas memungkinkan pemerintah lokal untuk bertindak sesuai kehendak lokal dalam batas-batas yang ditetapkan oleh kekuasaan inisiatif mereka (G.L. Clark, 1984: 197-198).

Dengan membedakan antara inisiasi dan imunitas Clark dapat mengembangkan tipologi rangkap empat untuk membandingkan otoritas lokal yang berbeda: otoritas lokal yang paling otonom mempunyai kekuasaan inisiasi dan imunitas sementara otoritas yang paling tidak otonom sangat dibatasi kekuasaan inisiasi dan imunitasnya. Teori ini menarik banyak minat karena Clark cenderung menunjuk pada tingkat otonomi yang rendah pada sebagian besar sistem pemerintahan lokal.

Kebebasan dari sebenarnya identik dengan kekebalan dari, terutama kekebalan pemerintah lokal dari intervensi pemerintah yang lebih tinggi. Sebagai istilah yang netral, "intervensi" sebenarnya dimaksudkan pemerintah untuk mengatasi masalah dan mendorong inovasi pemerintahan lokal. Tetapi intervensi yang terus-menerus dilakukan

oleh pemerintah yang berwatak sentralis justru membuat mati otonomi lokal. Arturo Israel (1987), misalnya, mengingatkan bahwa intervensi yang terlalu kuat pada dasarnya berkorelasi negatif dengan kinerja sebuah lembaga atau komunitas. Artinya, semakin kuat intervensi maka semakin rendah kinerja lembaga tersebut. Demikian juga, intervensi pemerintah yang terlalu kuat pada desa, malah tidak akan menciptakan kemajuan dan kemandirian desa tersebut. Karena itu, Israel menyebutkan bahwa untuk meningkatkan kapasitas dan kemandirian lembaga sangat diperlukan dukungan politik sepenuhnya oleh pengendali kekuasaan baik di dalam maupun di luar. Bentuk dukungan politik, meminjam Soedjatmoko (1987), bisa dengan pengembangan swaorganisasi (*self organization*) dan swapengelolaan (*self management*).

*Kedua*, otonomi lokal dipahami sebagai bentuk “kebebasan untuk”. Cara pandang ini dipakai oleh Wolman dan Goldsmith (1990) dalam perbandingan mereka tentang otonomi lokal di Inggris dan Amerika Serikat. Kontribusi unik mereka terhadap studi otonomi lokal adalah mendefinisikan kembali otonomi lokal dipandang dari segi pengaruh dan akibatnya bagi lokalitas:

Dengan otonomi lokal kami mengartikan perhatian lebih banyak daripada perhatian tradisional terhadap kemampuan pemerintah lokal untuk bertindak tidak terkekang oleh pembatasan dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi, perhatian yang mendominasi literatur hubungan antar-pemerintah dan pemerintah lokal di Amerika Serikat dan Inggris. Malahan, kami menanyakan banyak pertanyaan yang berbeda dan, menurut pendapat kami, lebih mendasar: Apakah pemerintah lokal mempunyai otonomi dalam pengertian bahwa kehadiran dan kegiatan mereka mempunyai pengaruh independen terhadap sesuatu yang penting? Apakah politik lokal berarti? (Wolman dan Goldsmith, 1990: 3)

Redefinisi otonomi ini sama dengan konsep inisiasi Clark, sepanjang ia berhubungan dengan hak dan kewajiban otoritas lokal untuk menjalankan kegiatan tertentu demi kepentingan warga mereka. Ia jauh lebih jelas daripada konsep Clark, bagaimanapun, karena ia

memfokuskan perhatian tidak hanya pada kebebasan konstitusi dan hukum dari campur tangan pemerintah tetapi juga akibat dari kebebasan itu. Dengan kata lain, ia membahas hasil pemberian pemerintah lokal dengan “kebebasan untuk” menjalankan prakarsa lokal. Jadi, redefinisi mereka tentang otonomi lokal mengkonsentrasikan pada kemampuan residual otoritas lokal, ketika semua variabel ekonomi dan politik luar diperhitungkan, untuk mempengaruhi kemakmuran lokalitas mereka. Akibatnya, mereka dapat membandingkan pemerintah lokal di Inggris dan Amerika Serikat tidak hanya pada dasar konstitusional tetapi juga pada dasar pengaruh yang berbeda dalam proses politik lokal. Pendekatan ini adalah pendekatan baru, yang mengarahkan dimensi baru pada studi otonomi lokal. Namun, ia mengecewakan sepanjang ia mengarah pada kesimpulan yang serupa dengan studi-studi terdahulu. Dengan memperlakukan otonomi lokal sebagai sebuah fenomena *residual* — yaitu, sebagai jangkauan yang ditinggalkan pada pemerintah lokal setelah ‘penentu utama’ diperhitungkan — Wolman dan Goldsmith menemukan bahwa otonomi lokal sangat dibatasi oleh pemerintah pusat dan faktor sosial ekonomi luas lainnya.

Pendekatan “kebebasan untuk” adalah penting dalam konteks hubungan antara otonomi dan demokrasi lokal, sebab meskipun pemerintah ada dalam batasan politik, ekonomi dan konstitusional, otoritas lokal dapat mempengaruhi hasil yang sangat berbeda bagi lokalitas mereka. Dengan kata lain, ia menekankan perbedaan pada dasar aturan dan pelaksanaan politik lokal. Akibatnya, studi otonomi lokal mungkin berharap menemukan *outcomes* kebijakan yang berbeda pada lokalitas yang berbeda karena cara tiap otoritas lokal menafsirkan hak dan kewajibannya dalam hubungannya dengan persoalan dan preferensi lokal. Fokus pada perbedaan ini penting bagi konsep demokrasi lokal, karena ia merupakan justifikasi utama bagi pemerintahan-sendiri lokal (Jones dan Stewart, 1983).

*Ketiga*, pendekatan geografi politik mengkonseptualisasikan otonomi lokal sebagai fenomena *bottom-up* (Lake, 1994), yang di dalamnya kekuatan lokal berusaha membangun pengertian tempat mereka sendiri melalui interaksi sosial dan politik. Otonomi lokal, menurut perspektif ini, bukan kebebasan dalam hubungannya dengan hukum atau batasan lain, tetapi secara lebih luas merupakan kapasitas untuk mengendalikan pembangunan dan pemerintahan lokal. Sementara pendekatan ini tidak mengingkari pentingnya negara bangsa dalam membatasi tindakan, ia berargumen bahwa lokalitas “dibuat lebih kuat atau lebih tidak berdaya bukan oleh yang berkuasa, tetapi oleh yang mewakili mereka melalui pertandingan dalam kehidupan sosial” (Brown, 1993: 264). Akibatnya, ia menempatkan lebih banyak tekanan pada kegiatan komunitas dalam mendefinisikan otonomi mereka sendiri. Menurut perspektif ini, tingkat otonomi lokal yang ditemukan di lokal tertentu bergantung pada apa yang sedang diperjuangkan untuk mencapai (nya) dan apa yang sedang ia usahakan untuk menjadi otonom (darinya). Berbeda secara langsung dengan tradisi lokalis Jones dan Stewart, pendekatan ini tidak terfokus pada kemungkinan lokal untuk berbeda tetapi pada cara yang di dalamnya mereka berusaha mendefinisikan perbedaan mereka sendiri.

Konsentrasi pada pembangunan dan pemerintahan lokal tidak mengingkari peran negara bangsa maupun faktor-faktor lain dalam membentuk kesempatan bagi otonomi lokal. Sesungguhnya, banyak karya di bidang ini membangun dari pemahaman hubungan kekuasaan antara lokalitas dan lingkungan mereka yang lebih luas:

...otonomi bukan merupakan sebuah komoditas yang dimiliki atau tidak dimiliki oleh individu atau lokalitas. Malahan otonomi adalah serangkaian hubungan kekuasaan. Oleh karena itu, suatu lokalitas tidak dapat mempunyai otonomi, karena otonomi hanya dapat diwujudkan melalui hubungan ekonomi, politik, dan sosial yang hubungan dalam lokalitas itu dilibatkan dengan dunia ekstra-lokal (DeFilippis, 1999: 976).

Memahami otonomi lokal dalam cara ini mempunyai daya tarik yang besar bagi studi demokrasi lokal, karena ia membawa demokrasi partisipatoris pada tingkat lokal ke dalam analisis. Jika institusi politik lokal adalah sarana yang dengannya hubungan sosial dalam sebuah lokalitas dikonsolidasikan, dan (merupakan) saluran yang melalui saluran itu hubungan dengan badan ekstra-lokal dijalankan, maka peran demokrasi lokal dibangun. Dengan kata lain, jika otonomi lokal terutama mengenai pemberdayaan komunitas lokal untuk mendefinisikan pengertian tempat mereka sendiri, maka institusi politik, dan terutama institusi demokrasi, terletak pada jiwa usaha untuk melegitimasi dan memperkuat otonomi lokal.

Demokrasi juga dibawa masuk ke dalam analisis sejauh ia mencirikan hubungan kekuasaan, dan ketegangan nyata mereka, antara pusat dan lokalitas. Sementara lokalitas sedang berusaha membangun otonomi melalui wacana politik partisipasi dan demokrasi, pusat dapat berkuasa dengan jalan lain terhadap jawaban teknis-rasional untuk persoalan politik. Argumen ini mempunyai implikasi luas bagi perkembangan demokrasi pada tingkat negara bangsa karena ia menyatakan bahwa pemerintah nasional mungkin tidak terelakkan melawan partisipasi-demokrasi yang berusaha mereka kembangkan.

Dengan demikian, otonomi desa dikonseptualisasikan sebagai suatu tingkat independensi atau 'kebebasan dari' negara-bangsa, suatu tingkat 'kebebasan untuk' mencapai preferensi lokal dan untuk memenuhi kebutuhan lokal dan, yang paling menantang, tingkat kapasitas desa untuk mendefinisikan dan mengartikulasikan pengertian mereka sendiri. Oleh karena itu, menurut definisi ini, otonomi desa lebih dari hanya sebuah ukuran relatif independensi finansial, organisasional atau politik otoritas lokal dalam sebuah negara bangsa, otonomi lokal juga merupakan ciri hubungan sosial dan politik yang membuat tiap tempat berbeda.

## Prakarsa Lokal, Kewenangan Lokal

Desa, sebagai kesatuan masyarakat hukum atau badan hukum publik juga memiliki kewenangan meskipun tidak seluas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Kewenangan desa adalah hak desa untuk mengatur, mengurus dan bertanggung jawab atas urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Apa yang dimaksud dengan "mengatur" dan "mengurus" serta apa yang dimaksud dengan "urusan pemerintahan" dan "kepentingan masyarakat setempat". Mengatur dan mengurus mempunyai beberapa makna:

1. Mengeluarkan dan menjalankan aturan main (peraturan), tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, sehingga mengikat kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Misalnya desa menetapkan besaran jasa pelayanan air minum yang dikelola BUM Desa Air Bersih; atau desa menetapkan larangan truck besar masuk ke jalan kampung.
2. Bertanggungjawab merencanakan, menganggarkan dan menjalankan kegiatan pembangunan atau pelayanan, serta menyelesaikan masalah yang muncul. Sebagai contoh, karena Posyandu merupakan kewenangan lokal, maka desa bertanggungjawab melembagakan Posyandu ke dalam perencanaan desa, sekaligus menganggarkan untuk kebutuhan Posyandu, termasuk menyelesaikan masalah yang muncul.
3. Memutuskan dan menjalankan alokasi sumberdaya (baik dana, peralatan maupun personil) dalam kegiatan pembangunan atau pelayanan, termasuk membagi sumberdaya kepada penerima manfaat. Sebagai contoh, desa memutuskan alokasi dana sekian rupiah dan menetapkan personil pengelola Posyandu. Contoh lain: desa memberikan beasiswa sekolah bagi anak-anak desa yang pintar (berprestasi) tetapi tidak mampu (miskin).
4. Mengurus berarti menjalankan, melaksanakan, maupun mera-

wat *public goods* yang telah diatur tersebut. Implementasi pembangunan maupun pelayanan publik merupakan bentuk konkret mengurus.

Sebagai contoh pengertian mengatur, Desa Waode Angkalo di Buton Utara mengeluarkan Peraturan Desa tentang Konservasi Biota Laut, yang mengatur apa yang boleh dilakukan oleh warga terhadap laut di sekitar desa, serta melakukan pelarangan terhadap tindakan-tindakan yang merusak biota laut seperti penggunaan bom atau racun untuk mengambil ikan laut. Sedangkan contoh keputusan alokatif hadir dalam bentuk Peraturan Desa tentang APB Desa, yang mengatur tentang alokasi belanja desa, ataupun keputusan kepala desa mengangkat perangkat desa maupun membentuk dan mengisi pengurus lembaga kemasyarakatan.

Jika desa berwenang mengatur, dengan sendirinya desa juga mengurus terhadap hal-hal yang diatur. Hal ini berkaitan dengan kekuasaan mengatur dan mengurus terhadap aset atau "hak milik" desa. Namun demikian, konsep mengurus tidak mesti merupakan konsekuensi dari kuasa mengatur atas "hak milik" tersebut. Mengurus, dalam hal ini, berarti mengelola atau menjalankan urusan yang diberikan oleh pemerintah kepada desa, atau bisa juga disebut sebagai "hak kelola" desa. Hutan desa dapat diambil sebagai contoh. Hutan desa merupakan "hak milik" negara. Kementerian Kehutanan merupakan institusi negara yang mempunyai kuasa/kewenangan mengatur hutan desa. Desa dapat mengelola atau mengurus hutan desa tersebut dengan cara harus memperoleh izin dari Kementerian Kehutanan. Dengan kalimat lain, Kementerian Kehutanan "mengatur" hutan desa sebagai "hak milik" negara, sedangkan desa berhak "mengurus" hutan desa sebagai "hak kelola" desa. Sebagai pemegang "hak kelola" hutan desa itu, desa berhak mengambil hasil hutan dan mengatur pada skala desa, yakni pembagian kepada masyarakat maupun perawatan

hutan, sekaligus juga mematuhi ketentuan aturan yang dibuat oleh Kementerian Kehutanan.

Kewenangan mengatur dan mengurus tersebut ditujukan kepada urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Urusan pemerintahan pada dasarnya mencakup tiga fungsi yang dijalankan oleh pemerintah, yaitu: pengaturan (*public regulation*), pelayanan publik (*public goods*) dan pemberdayaan masyarakat (*empowerment*). Pengaturan merupakan kegiatan mengatur (membuat peraturan tentang perintah yang harus dijalankan dan larangan yang harus dihindari) tentang pemanfaatan barang-barang publik seperti pendidikan, kesehatan, jalan, laut, sungai, hutan, kebun, air, udara, uang dan lain-lain. Sedangkan pemberdayaan adalah fungsi pemerintah memperkuat kemampuan masyarakat dalam mengakses atau memanfaatkan barang-barang publik tersebut serta mengembangkan potensi dan aset yang dimiliki masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, apa yang disebut urusan pemerintahan tersebut sudah diatur dan diurus oleh pemerintah, bahkan sudah dibagi habis kepada pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan UU No. 32/2004 beserta PP No. 38/2007 dan undang-undang sektoral lainnya. Apa yang disebut kepentingan masyarakat setempat sebenarnya juga tercakup sebagai urusan pemerintahan. Tetapi ada perbedaan khusus antara urusan pemerintahan dengan kepentingan masyarakat setempat. Urusan pemerintahan berkaitan dengan pelayanan publik kepada warga yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sementara kepentingan masyarakat setempat adalah kebutuhan bersama masyarakat yang terkait dengan penghidupan dan kehidupan sehari-hari masyarakat, muncul dari prakarsa masyarakat, berskala dan bersifat lokal (setempat), dan terkadang belum tercakup dalam peraturan dan kebijakan pemerintah.

Ada banyak contoh kepentingan masyarakat setempat. Sungai yang melintasi antardesa merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Tetapi masyarakat beberapa desa di tepian sungai itu mempunyai kebutuhan menangkap air sungai untuk pengairan sawah dan pengembangan perikanan darat. Kemudian beberapa desa mengambil prakarsa untuk menangkap (mengalirkan) air sungai itu dengan persetujuan bupati. Jadilah saluran air yang digunakan masyarakat untuk mengairi sawah dan kolam ikan darat. Karena itu menangkap air sungai beserta pengaturannya merupakan kepentingan masyarakat setempat yang menjadi kewenangan desa.

Contoh lain lagi adalah penyediaan air bersih. Menurut peraturan, penyediaan air bersih merupakan kewenangan dan tanggungjawab pemerintah Kabupaten/Kota. Setiap Kabupaten/Kota di Indonesia pada umumnya memiliki Perusahaan Air Minum (PAM) sebagai bentuk bisnis sosial untuk melayani kebutuhan air bersih. Namun PAM Daerah pada umumnya hanya mampu menjangkau di kawasan perkotaan, yang tidak mampu menjangkau ke pelosok desa. Warga desa yang mampu umumnya menyediakan air bersih dengan membuat sumur sendiri. Sementara desa-desa yang kesulitan air, atau warga yang kurang mampu, mengalami keterbatasan dalam memanfaatkan air bersih. Meskipun demikian tetap ada banyak desa yang memiliki sumber mata air sebagai sumberdaya milik bersama, yang bisa dimanfaatkan untuk menyediakan air bersih bagi masyarakat. Kondisi ini yang mendorong prakarsa masyarakat untuk menyediakan air bersih secara mandiri dengan memanfaatkan sumber air yang tersedia dan menggunakan teknologi tepat guna. Inilah yang disebut sebagai kepentingan masyarakat setempat. Sebagai contoh, Desa Batulayar dan Senggigi di Lombok Barat, Desa Labbo di Bantaeng dan Desa Oemasi di Kabupaten Kupang, telah mampu menyediakan air bersih bagi masyarakat, sebagai bentuk respons terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat terhadap air bersih.

Karena kedudukan, bentuk dan sifat desa berbeda dengan pemerintah daerah, maka kewenangan "mengatur dan mengurus" yang dimiliki desa sangat berbeda dengan kewenangan pemerintah daerah. UU No. 6/2014 memang tidak memuat norma yang tersurat tentang prinsip dan ketentuan tentang kewenangan desa. Namun di balik jenis-jenis kewenangan yang tersurat, ada makna dan nalar yang dapat dipahami. Berbeda dengan kewenangan pemerintah, ada beberapa prinsip penting yang terkandung dalam kewenangan desa:

1. Baik kewenangan asal usul maupun kewenangan lokal bukanlah kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah, bukan juga merupakan sisa (residu) yang dilimpahkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005. Sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, kedua jenis kewenangan itu diakui dan ditetapkan langsung oleh undang-undang dan dijabarkan oleh peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah dalam ini bukanlah perintah yang absolut melainkan sebagai pandu arah yang di dalamnya akan membuat daftar positif (*positive list*), dan kemudian menentukan pilihan atas *positive list* itu dan ditetapkan dengan peraturan desa sebagai kewenangan desa.
2. Sebagai konsekuensi desa sebagai masyarakat yang berpemerintahan (*self governing community*), kewenangan desa yang berbentuk mengatur hanya terbatas pada pengaturan kepentingan lokal dan masyarakat setempat dalam batas-batas wilayah administrasi desa. Mengatur dalam hal ini bukan dalam bentuk mengeluarkan izin baik kepada warga maupun kepada pihak luar seperti investor, melainkan dalam bentuk keputusan alokatif kepada masyarakat, seperti alokasi anggaran dalam APB Desa, alokasi air kepada warga, dan lain-lain. Desa tidak bisa memberikan izin mendirikan bangunan, izin pertambangan, izin eksploitasi air untuk kepentingan bisnis dan sebagainya.

3. Kewenangan desa lebih banyak mengurus, terutama yang berorientasi kepada pelayanan warga dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai contoh desa melayani dan juga membiayai kegiatan kelompok tani, melatih kader perempuan, membiayai Posyandu, mengembangkan hutan rakyat bersama masyarakat, membikin bagan ikan untuk kepentingan nelayan, dan sebagainya.
4. Selain mengatur dan mengurus, desa dapat mengakses urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota untuk dimanfaatkan memenuhi kepentingan masyarakat. Selain contoh di atas tentang beberapa desa menangkap air sungai Desa dapat mengakses dan memanfaatkan lahan negara berskala kecil (yang tidak termanfaatkan atau tidak bertuan) untuk memenuhi kepentingan masyarakat setempat. Lahan sisa proyek pembangunan, tanggul dan bantaran sungai, maupun tepian jalan Kabupaten/Kota merupakan contoh konkret. Desa dapat memanfaatkan dan menanam pohon di atas lahan itu dengan cara mengusulkan dan memperoleh izin dari bupati/walikota.

Prinsip-prinsip itu dapat digunakan untuk memahami jenis-jenis kewenangan desa yang tertulis secara eksplisit dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ada perubahan pengaturan tentang kewenangan desa antara UU No. 32/2004 dengan UU No. 6/2014. *Pertama*, UU No. 32/2004 menegaskan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan asal-usul desa, sedangkan UU No. 6/2014 menyatakan kewenangan berdasarkan hak asal usul. Pada dasarnya kedua pengaturan ini mengandung isi yang sama, hanya saja UU No. 32/2004 secara tersurat membatasi pada urusan pemerintahan. *Kedua*, UU No. 32/2004 menyatakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, sedangkan UU No. 6/2014 menegaskan kewenangan lokal berskala desa. Jenis kewenangan kedua inilah yang membedakan secara jelas dan tegas antara kedua UU tersebut.

Tabel 3.2

Kewenangan Desa menurut UU No. 32/2004 dan UU No. 6/2014

UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa	Kewenangan berdasarkan hak asal usul
Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa	Kewenangan lokal berskala Desa
Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/ atau Pemerintah Kabupaten/ Kota	Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa	Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Kewenangan desa sebenarnya tidak hanya mencakup empat butir besar tersebut. Ada satu jenis kewenangan lagi yang dimiliki oleh desa, yaitu kewenangan melekat atau sering disebut sebagai kewenangan atributif yang tidak tersurat dalam UU No. 6/2014. Sebagai organisasi pemerintahan, desa memiliki sejumlah kewenangan melekat (*atributif*) tanpa harus disebutkan secara tersurat (*eksplisit*) dalam daftar kewenangan desa. Ada sejumlah kewenangan melekat milik desa yang sudah dimandatkan oleh UU No. 6/2014, yakni:

- a. Memilih kepala desa dan menyelenggarakan pemilihan kepala desa.
- b. Membentuk dan menetapkan susunan dan personil perangkat desa.

- c. Menyelenggarakan musyawarah desa.
- d. Menyusun dan menetapkan perencanaan desa.
- e. Menyusun, menetapkan dan melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- f. Menyusun, menetapkan dan melaksanakan peraturan desa.
- g. Membentuk dan membina lembaga-lembaga kemasyarakatan maupun lembaga adat.
- h. Membentuk dan menjalankan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa).

Kewenangan atau Hak Asal Usul. Kewenangan/hak asal usul sering disebut juga sebagai “hak purba”, “hak tradisional”, “hak bawaan” atau “hak asli”. Semua istilah itu memiliki kesamaan, yang pada dasarnya mencakup dua pengertian sekaligus. *Pertama*, hak-hak asli masa lalu yang telah ada sebelum lahir NKRI pada tahun 1945 dan tetap dibawa dan dijalankan oleh desa setelah lahir NKRI sampai sekarang. Tanah bengkok di Jawa maupun tanah ulayat/adat di luar Jawa merupakan contoh paling nyata hak asli/asal usul itu, yang dimiliki oleh desa sebelum lahir NKRI dan tetap dibawa menjadi milik desa sesudah lahir NKRI sampai sekarang.

*Kedua*, hak-hak asli yang muncul dari prakarsa desa yang bersangkutan maupun prakarsa masyarakat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Pasar desa maupun tambatan perahu yang dibangun atas prakarsa desa juga disebut sebagai contoh lain hak asal usul desa.

Bentuk nyata tindakan yang tergolong dalam kewenangan atau hak asal usul memang sangat beragam di daerah. Tetapi secara umum hak asal usul desa mencakup:

- a. Mengatur dan mengurus tanah desa atau tanah ulayat adat desa.
- b. Menerapkan susunan asli dalam pemerintahan desa.
- c. Melestarikan adat-istiadat, lembaga, pranata dan kearifan lokal.
- d. Menyelesaikan sengketa dengan mekanisme adat setempat.

Khusus kewenangan asal usul dalam Desa Adat, Pasal 103 UU No. 6/2014 menegaskan sebagai berikut:

- a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Susunan asli merupakan kewenangan asal-usul yang terkait dengan nomenklatur dan institusi atau organisasi desa. Sebutan lokal untuk desa (seperti pakraman, gampong, banua, nagari, lembang, kampung), sebutan untuk musyawarah (*Kerapatan* di Sumbar, *Kombongan* di Toraja, *Paruman* di Bali, *Gawe Rapah* di Lombok, *Saniri* di Maluku maupun beragam sebutan untuk perangkat desa (*kewang*, *pecalang*, *jogoboyo*, *kebayan*, *carik*, dan sebagainya) tidak hanya bermakna nomenklatur, melainkan mengandung pengetahuan, nilai dan jati diri masyarakat desa. Orang Lombok tidak begitu memahaminya musrenbang, tetapi mereka langsung paham jika disebut dengan *gawe rapah*. Demikian juga, sebutan asli perangkat (*kebayan*, *kepe-tengan*, *jogoboyo*) di Jawa jauh lebih jelas dipahami dan operasional ketimbang sebutan kaur atau kasi.

Tanah desa merupakan hak asal-usul desa yang paling vital, sebab tanah merupakan aset (kekayaan) yang menjadi sumber penghidupan dan kehidupan bagi desa dan masyarakat. Negara memberikan pengakuan dan penghormatan (rekognisi) terhadap hak asal usul desa. Negara tidak boleh melakukan campur tangan atau mengambil alih terhadap hak asal usul desa, tetapi dapat melakukan pembinaan atas pengaturan dan pengelolaan hak usul serta memberikan perlindungan (proteksi) untuk menjaga kelestarian dan optimalisasi pemanfaatan. Sebagai contoh hak asal usul adalah tanah desa, dimana desa mempunyai kewenangan penuh mengatur dan mengurusnya. Tetapi tidak mustahil kepala desa melakukan penyalahgunaan kewenangan, misalnya menjual tanah desa kepada pihak ketiga sehingga merugikan desa dan masyarakat. Untuk itu pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Permendagri No. 4/2007<sup>5</sup> tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa yang memberikan pedoman pemanfaatan sekaligus juga memberikan perlindungan. Pasal 15 misalnya, menegaskan bahwa terhadap kekayaan desa yang berupa tanah desa tidak diperbolehkan dilakukan pelepasan hak kepemilikan kepada pihak lain, kecuali diperlukan untuk kepentingan umum. Ketentuan ini bermakna sebagai perlindungan dan pelestarian. Tanah desa tetap bisa dilepas hanya untuk kepentingan umum misalnya untuk membangun sekolah, rumah sakit, kantor pemerintah, jalan, tempat ibadah dan lain-lain. Jika ada uang ganti rugi atas pelepasan tanah desa, maka uang tersebut harus digunakan untuk membeli tanah lain yang lebih baik dan berlokasi di desa setempat. Kepala Desa berwenang mengeluarkan keputusan untuk pelepasan hak atas tanah desa tersebut, namun pemerintah memberikan batasan dan perlin-

---

5 Meskipun Permendagri ini merupakan petunjuk teknis yang diturunkan dari UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005, tetapi isinya masih relevan dan tidak bertentangan dengan UU No. 6/2014. Ketentuan-ketentuan yang relevan dalam Permendagri menjadi penting untuk direkomendasikan agar masuk menjadi bagian dari Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU No. 6/2014”.

dungan, dengan menegaskan bahwa Keputusan Kepala Desa bisa diterbitkan setelah mendapat persetujuan BPD dan musyawarah desa dan mendapat izin tertulis dari Bupati/Walikota dan Gubernur. Ketentuan ini memperkuat peran perlindungan yang dilakukan pemerintah terhadap hak asal usul desa, guna menjaga kelestarian sekaligus menghindari penyalahgunaan wewenang kepala desa.



Jika tanah merupakan sumberdaya ekonomi bagi desa, maka adat, lembaga dan pratana lokal, dan kearifan lokal merupakan sumberdaya sosial budaya bagi desa. Komponen sosial budaya inilah yang membedakan desa dengan daerah, sekaligus membentuk desa sebagai “pemerintahan masyarakat” yang menyatu dengan kehidupan sosial budaya masyarakat setempat. Pranata dan kearifan lokal memang sangat beragam, tetapi secara umum mengutamakan prinsip keseimbangan, kecukupan dan keberlanjutan. Prinsip keseimbangan mengajarkan tentang harmoni yang seimbang dalam hubungan antara manusia dengan manusia, manusia dengan alam dan manusia dengan Tuhan. Prinsip kecukupan dan keberlanjutan menjadi nilai dasar dalam pengelolaan sumberdaya alam. Pranata lokal mengajarkan bahwa setiap jenis sumberdaya alam (laut, sungai, air, hutan dan sebagainya) dikelola bersama untuk kepentingan bersama; juga meng-

atur masyarakat untuk memanfaatkan berbagai sumberdaya alam secukupnya, atau melarang setiap orang berbuat serakah mengambil sumberdaya alam secara berlebihan. Kecukupan itu menjadi dasar bagi keberlanjutan, artinya sumberdaya alam yang tersedia tidak boleh dihabiskan secara serakah untuk hari ini, tetapi juga harus diwariskan secara terus-menerus kepada anak cucu generasi mendatang.

Dalam ranah kewenangan asal usul, konservasi dan revitalisasi kearifan lokal yang dilakukan desa, merupakan contoh yang paling terkemuka. Kearifan lokal mengandung pranata lokal atau sistem norma yang mengejawantahkan nilai-nilai, asas, struktur, kelembagaan, mekanisme, dan religi yang tumbuh, berkembang, dan dianut masyarakat lokal, dalam fungsinya sebagai instrumen untuk menjaga keteraturan interaksi antar warga masyarakat (*social order*), keteraturan hubungan dengan sang pencipta dan roh-roh yang dipercaya memiliki kekuatan supranatural (*spiritual order*), dan menjaga keteraturan perilaku masyarakat dengan alam lingkungan atau *ecological order* (Rachmad Syafa'at, Saafroedin Bahar, I Nyoman Nurjaya, 2008).

Bantaeng sampai saat ini masih melestarikan lembaga dan kearifan lokal *accidong sipangadakkang*. Ini merupakan institusi asal-usul tetapi memperoleh isi baru. Desa di Bantaeng menggunakan lembaga itu sebagai forum perencanaan pembangunan partisipatif yang menjamin keterlibatan perempuan dan kaum miskin. Kelembagaan *accidong sipangadakkang* tersebut mendapat legitimasi dan rekognisi (pengakuan) dengan Perda Kabupaten Bantaeng. Tata nilai ini memiliki daya dorong yang cukup efektif untuk mengembangkan serta memperluas ruang partisipasi, peran aktif kelompok sosial, forum warga, jaringan antar kelompok, sehingga mampu mendorong partisipasi warga, terlibat dalam proses pengambilan keputusan baik dalam organisasi warga sendiri maupun forum musyawarah tingkat desa, kecamatan sampai kabupaten.

Lombok Barat juga melestarikan lembaga lokal bernama *gawe rapah*. Lembaga asli ini bukanlah suatu wadah yang diberi mantra dan guna-guna oleh orang pintar agar menghasilkan keputusan brilian, melainkan sebagai media berkumpulnya (bermusyawarah) semua pemangku kepentingan dengan mengedepankan metode revitalisasi nilai lama dan modern; berupa partisipasi, kesetaraan, pembagian kewenangan, optimalisasi aset, kebersamaan, kesalingpercayaan (*mutual trust*) dan keterbukaan. Prinsip utama dalam tradisi ini yakni setiap orang mempunyai kebebasan dan kesempatan yang sama untuk mengungkapkan masalah dan menawarkan solusi atas persoalan yang dihadapi secara santun dan beretika (Suhaimi Rais, dkk, 2012).

Masyarakat Muna juga masih memegang adat, baik itu dalam perkawinan, kematian, bahkan dalam kegiatan kemasyarakatan, perekonomian, berkebun, dan bidang kehidupan lainnya. Salah satu adat yang membudaya adalah “pokadulu”. Makna *pokadulu* adalah semangat untuk peduli terhadap sesama dan bergotong-royong demi kemajuan desa. Dalam pengelolaan kawasan hutan, masyarakat Muna memiliki nilai adat lokal yang dinamakan “katambori”. Nilai ini memiliki dimensi semangat redistribusi aset hutan untuk kesejahteraan bersama, seraya mengajarkan kepada setiap individu untuk membatasi kepemilikan lahan yang diperolehnya melalui pembukaan lahan di hutan. Karena itu, sebelum pembukaan lahan dilakukan, penting sekali melakukan ritual adat yang dipandu oleh seorang “anakoda”. Sementara dalam aspek penegakan hukum di tengah masyarakat, ada pranata adat “pobitara”. Pranata ini memandu masyarakat ketika menghadapi berbagai sengketa, yang ditangani dan diselesaikan oleh tokoh-tokoh adat secara bersama.

Di Bali kita mengenal konsep Tri Hita Karana yang muncul dari prakarsa adat pada tahun 1966. Konsep kosmologi Tri Hita Karana merupakan falsafah hidup tangguh. Falsafah tersebut memiliki konsep yang dapat melestarikan keanekaragaman budaya dan lingkung-

an di tengah hantaman globalisasi. Hakikat Tri Hita Karana mencakup hubungan sesama manusia (pawongan), hubungan manusia dengan alam dan lingkungan (palemahan), dan hubungan manusia dengan Tuhan (parahyangan). Setiap hubungan memiliki pedoman hidup menghargai sesama aspek sekelilingnya. Prinsip pelaksanaannya harus seimbang, selaras antara satu dan lainnya. Apabila keseimbangan tercapai, manusia akan hidup dengan menghindari segala tindakan buruk. Kehidupan akan seimbang, tenteram, dan damai.

Namun adat bukanlah sesuatu yang statis. Adat dapat berubah secara dinamis karena adaptasi untuk merespons perkembangan jaman. Desa Mambalan Lombok Barat, misalnya, bekerja keras melakukan revitalisasi dan inovasi terhadap *awig-awig*, yaitu melakukan perubahan dari *awig-awig* tidak tertulis menjadi tertulis, yang semula hanya untuk mengatur ihwal kemasyarakatan dan adat-istiadat, sejak 2009 *awig-awig* juga digunakan untuk mengatur dan mengurus barang-barang publik:

1. Dalam bidang pendidikan diatur tentang kewajiban bagi orang tua untuk memasukkan anak mereka pada institusi pendidikan formal. Anak perempuan dan laki-laki memiliki hak yang sama untuk mengenyam pendidikan 9 tahun.
2. *Awig-awig* memberikan perlindungan kesehatan kepada perempuan. Perempuan yang hamil diwajibkan untuk memeriksakan kesehatan ke Posyandu, Polindes, Bidan maupun Dokter praktik. *Awig-awig* juga mewajibkan proses persalinan harus ditolong oleh tenaga medis guna menekan angka kematian ibu dan bayi saat melahirkan. *Awig-awig* baru juga menjadi alat untuk menekan angka gizi buruk yang dulunya terbilang tinggi, mengingat adanya kewajiban bagi orang tua untuk memeriksakan balitanya ke Posyandu. Di Posyandu setiap bayi dikontrol kesehatannya sehingga perlahan-lahan mulai memperbaiki kualitas gizi balita.

3. *Awig-awig* tentang “aji krama” yang mengatur hubungan perempuan dan laki-laki dalam perkawinan maupun waris. Dalam adat suku Sasak, perempuan dari golongan bangsawan dilarang menikah dengan laki-laki yang tidak memiliki status sama, dan sanksi atas pelanggaran tersebut adalah anak perempuan akan dibuang dari keluarganya serta akan kehilangan seluruh haknya. Begitu juga pranata adat yang mengatur tentang pembagian waris, dimana anak perempuan seringkali mendapatkan bagian yang jauh lebih sedikit bila dibanding dengan anak laki-laki. Keberadaan *awig-awig* ini memberi perlindungan terhadap kaum perempuan serta membuat kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam perkawinan dan waris (Dina Mariana, 2012).

Di Sumba Tengah, Desa Tana Modu juga berupaya keras mendorong aturan dan kesepakatan untuk menghadapi dan mengubah adat istiadat. Hingga kini Desa Tana Modu masih berjuang dalam berhadapan dengan urusan adat. Banyak sekali sumberdaya manusia dan sumberdaya ekonomi tersedot untuk kegiatan *kawin-mawin* dan kematian. Pada umumnya orang menyumbang makanan, kain tenun, ternak kecil dan ternak besar untuk kebutuhan adat. Adat ini sangat kental karena berhubungan dengan harkat dan martabat keluarga. Tidak mungkin menyumbang ternak kecil ketika mereka dulu pernah menerima sumbangan ternak besar dari keluarga lain. Mereka harus pertahankan harga diri atau dalam istilah lokal adalah *kedde* merupakan upaya mempertahankan harga diri di depan keluarga lain. Kadang-kadang untuk memenuhi kebutuhan adat mereka berhutang atau mencuri ternak keluarga lain. Mereka harus mempertahankan resiprositas seimbang jika mau harga dirinya terjaga. Oleh karena itu sumberdaya yang dimiliki jauh lebih penting dipersiapkan untuk mempertahankan upacara yang mewah daripada menyekolahkan anak maupun kepentingan lainnya.

**Tabel 3.3**  
**Kasus, Larangan, Sanksi Berkenaan dengan Urusan Adat Desa Tana Modu**

Kasus	Larangan	Sanksi
Pencurian	Semua masyarakat Desa Tana Modu dilarang keras untuk melakukan tindakan pencurian ternak kecil maupun ternak besar atau barang milik orang lain yang bukan haknya.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah desa akan memberikan sanksi hukuman yaitu secara adat dan budaya sebagai orang Sumba atau hukum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten.</li> <li>- Menuntut pelaku pencurian mengembalikan ternak atau barang yang sejenis/sama.</li> <li>- Pelaku ditahan selama tiga bulan untuk mendapat pembinaan.</li> <li>- Sanksi denda administrasi sebesar Rp100.000,00.</li> </ul>
Perjudian	Semua masyarakat Desa Tana Modu dilarang keras untuk melakukan perjudian.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagi pelaku yang tertangkap tangan dikenakan sanksi denda administrasi sebesar Rp150.000,00</li> <li>- Pelaku ditahan selama satu bulan untuk mendapat pembinaan.</li> </ul>
Minuman Keras (Miras)	Semua masyarakat Desa Tana Modu dilarang keras untuk minum minuman keras seperti penaraci, peci dan atau sejenisnya pada acara kematian atau pada acara pesta-pesta lainnya. Dilarang menjual miras pada acara kematian atau pada acara ritual adat lainnya.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagi masyarakat yang tertangkap miras akan dikenakan sanksi hukuman tahanan selama satu minggu dan denda administrasi sebesar Rp100.000,00</li> <li>- Bagi masyarakat yang menjual miras akan dikenakan sanksi denda sebesar Rp250.000,00 dan penyitaan barang miras.</li> </ul>

Kasus	Larangan	Sanksi
Acara syukuran atau pesta pora	Acara pesta-pesta: kebiasaan yang dilakukan selama ini adalah hari Sabtu dan Minggu dan tidak dibatasi waktu selesai acara. Acara pesta-pesta dilarang keras dibuat pada hari Sabtu dan Minggu dan hanya diperbolehkan pada hari Senin-Jumat. Batas waktu acara sampai dengan pukul 24 Wita/tengah malam.	
Penguburan orang mati	Mayat berada di rumah hanya tiga malam dan tidak diperkenankan melebihi ketentuan.	Jika melanggar akan diberikan sanksi bagi keluarganya dengan membayar denda administrasi sebesar Rp1.000.000,00.
Pemotongan hewan baik pada kedukaan, pesta dan syukuran	Hanya diberikan kesempatan untuk memotong tiga ekor ternak besar baik kerbau, sapi, kuda dan babi. Tidak boleh melebihi ketentuan tersebut.	Jika melanggar akan diberikan sanksi administrasi sebesar Rp1.500.000,00.

Desa tidak bisa sepenuhnya melarang aturan adat semacam ini tetapi desa berusaha menekan agar sumberdaya yang dikeluarkan tidak lebih besar lagi. Beberapa cara desa adalah dengan membuat aturan-aturan sosial dalam kegiatan-kegiatan adat dan peristiwa-peistiwa yang mengikutinya seperti pencurian, perjudian, dan minum minuman keras. Melalui musyawarah mereka menetapkan sanksi dan aturan lokal yang disepakati bersama.

Jika di satu sisi Desa membuat kesepakatan dan sanksi untuk membatasi kegiatan adat, di sisi lain Desa mengakomodasi urusan adat tersebut. Sangat sulit mengubah kebiasaan tentang belis dalam meminang perempuan. Desa kemudian memfasilitasi pengelolaan arisan adat untuk membantu para pemuda mempersiapkan perka-

winan mereka. Ada dua arisan adat yang diikuti warga masyarakat secara bebas. Arisan adat pertama tahun 2010, anggotanya 100 orang. Arisan adat dibuat lagi tahun 2013, anggotanya 189 orang. Besar arisan sama untuk dua kelompok itu yaitu Rp100.000,00 per anggota. Jika ada perkawinan, arisan dilakukan untuk membantu pemuda menyiapkan ternak sebagai belis untuk keluarga perempuan. Pak Desa bercerita tentang arisan adat ini:

“ ... di Sumba urusan adat tinggi. Jika belis perempuan jumlahnya minimal 50 ekor kuda, kerbau, dan sapi. Kami ada arisan adat untuk anak-anak muda yang rencana menikah ... Arisan adat Rp100.000,00 per anggota. Arisan tidak dipaksa, tergantung siapa yang punya keinginan. Anggota sekarang (tahun 2013) ada 189 orang. Tiap kali ada yang urus adat, buat arisan ... Tahun 2010, anggota 100 ... nilainya sama masing-masing Rp100.000,00. Kalau mau urus adat, dia lapor ke pengurus, uangnya disetorkan ke pengurus, dan pengurus setor ke orang yang punya adat. Orang Sumba Tengah punya adat pada umumnya di bulan Juni November. Kadang-kadang dalam satu tahun hanya 3 kali atau 3 orang yang punya adat. Kadang bisa sampai 10 orang atau 10 adat dalam satu tahun. Ada kesepakatan di dalam. Jika yang bersangkutan tidak bayar Rp100.000,00 maka apa yang ada di dalam rumahnya harus jadi jaminan. Belum pernah terjadi. Semua mau bayar ... Adat itu adalah keluarga laki-laki yang dibantu. Contoh saya mau satu perempuan, harus bayar belis, jadi hasil arisan ini saya pakai beli hewan untuk belis. Orang bayar belis Rp25.000.000,00 sampai Rp150.000.000,00. Semua dalam bentuk hewan.

Tabel 3.3 di atas menunjukkan bagaimana desa berperan dalam menjalankan kewenangan lokal berskala desa. Meskipun belum diketahui tingkat efektivitas sanksi ini, setidaknya desa berupaya menjaga ketenteraman warga masyarakat, menjaga adat dan tradisi tetapi juga berupaya merubah adat dan tradisi yang tidak lagi sesuai dengan perkembangan nilai-nilai demokrasi saat ini. Desa sudah mewajibkan anak untuk sekolah dan melarang orang tua memutus sekolah anak untuk alasan perkawinan. Desa juga berupaya menjaga tradisi pes-

ta tidak mengganggu ketenangan dan ketenteraman warga sembari berupaya menekan pengeluaran ekonomi untuk pesta yang tak terhitung banyaknya dengan mengurangi jumlah hari pesta dan aturan lokal lainnya. Aturan lokal dalam pesta juga mencakup orang yang diundang (lihat tabel 3.4).

Desa juga tidak berkutik dalam menanggapi betapa belis sangat penting bagi orang Sumba sehingga tidak menekan jumlah belis tetapi justru mendorong supaya pemuda mendapat akses untuk membeli ternak sebagai belis. Hal ini bisa dibaca desa masih belum dapat berperan besar dalam mengubah tradisi belis.

**Tabel 3.4**  
**Kebiasaan Lama dan Kesepakatan Baru Pendidikan Anak**

Hal	Kebiasaan Lama	Kebiasaan Baru
Acara perkawinan	Menghadiri undangan kawin mawin yang terjadi selama ini adalah bawa atau tidak bawa tidak jadi masalah alias hanya sekedar hadir atau juga kita hadir hanya membawa <i>mamuli</i> dan <i>lulu amah</i> .	<p>Keluarga yang mendapat undangan untuk acara kawin mawin diwajibkan membawa uang miniman Rp5.000,00/ KK sebagai wujud persatuan dan kebersamaan kita sebagai saudara dengan tujuan utama untuk meringankan beban keluarga tersebut.</p> <p>Bagi pemuda yang sudah tamat SMA/Perguruan Tinggi atau yang siap kawin diwajibkan menyumbang minimal sebesar Rp25.000,00/orang.</p>

**Kewenangan lokal berskala desa.** Kewenangan lokal terkait dengan kepentingan masyarakat setempat yang sudah dijalankan oleh desa atau mampu dijalankan oleh desa, karena muncul dari

prakarsa masyarakat. Dengan kalimat lain, kewenangan lokal adalah kewenangan yang lahir karena prakarsa dari desa sesuai dengan kemampuan, kebutuhan dan kondisi lokal desa. Kewenangan yang terkait dengan kepentingan masyarakat ini mempunyai cakupan yang relatif kecil dalam lingkup desa, yang berkaitan sangat dekat dengan kebutuhan hidup sehari-hari warga desa, dan tidak mempunyai dampak keluar (eksternalitas) dan kebijakan makro yang luas.

Jenis kewenangan lokal berskala desa ini merupakan turunan dari konsep subsidiaritas, yang berarti bahwa baik masalah maupun urusan berskala lokal yang sangat dekat dengan masyarakat sebaik mungkin diputuskan dan diselesaikan oleh organisasi lokal (dalam hal ini adalah desa), tanpa harus ditangani oleh organisasi yang lebih tinggi. Menurut konsep subsidiaritas, urusan yang terkait dengan kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa desa dan masyarakat setempat, disebut sebagai kewenangan lokal berskala desa.

Kewenangan lokal berskala desa memperoleh pelajaran dari pengalaman inovasi banyak desa. Dalam beberapa tahun terakhir, di berbagai daerah dan desa, ada banyak desa yang melakukan inovasi pelayanan dan pembangunan desa berdasarkan prakarsa desa. Termasuk desa-desa ACCESS di Indonesia Timur, telah menghadirkan desa-desa yang inovatif dan emansipatoris. Kombinasi antara kebutuhan, aset lokal dan prakarsa lokal banyak desa menghadirkan kewenangan lokal dalam perencanaan dan penganggaran, baik yang berorientasi pada pelayanan publik maupun pengembangan ekonomi lokal. Desa-desa di Sumba Timur, Timor Tengah Selatan dan Kupang menghadirkan inovasi lumbung pangan untuk ketahanan pangan. Di Lombok Barat dan Bantaeng ada sejumlah desa yang menyediakan pelayanan air bersih bagi warga dengan memanfaatkan teknologi tepat guna dan dengan harga sangat murah. Desa-desa di Kepulauan Selayar memanfaatkan air laut dengan mengembangkan karamba ikan untuk penghidupan bagi nelayan desa. Di hampir semua desa

di seluruh kabupaten/kota dampingan ACCESS, ada pergerakan dan pelebagaan Posyandu sebagai penyedia layanan dasar kesehatan yang menjadi otoritas dan akuntabilitas desa.

Berbagai pengalaman lokal itu memberikan inspirasi bagi UU No. 6/2014. Penjelasan UU No. 6/2014 menegaskan “kewenangan lokal berskala Desa” adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakasa masyarakat Desa, *antara lain* tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, embung Desa, dan jalan Desa. Berbagai jenis kewenangan lokal ini merupakan contoh konkret. Namun kewenangan lokal tidak terbatas pada contoh itu, melainkan sangat terbuka dan bisa berkembang lebih banyak sesuai dengan konteks lokal dan prakarsa masyarakat.

**Tabel 3.5**  
**Daftar Positif Kewenangan Lokal Berskala Desa**

No	Mandat pembangunan	Daftar kewenangan lokal
1	Pelayanan dasar	Posyandu, penyediaan air bersih, sanggar belajar dan seni, perpustakaan desa, poliklinik desa.
2	Sarana dan prasarana	Jalan desa, jalan usaha tani, embung desa, rumah ibadah, sanitasi dan drainase, irigasi tersier, dan lain-lain.
3	Ekonomi lokal	Pasar desa, usaha kecil berbasis desa, karamba ikan, lumbung pangan, tambatan perahu, wisata desa, kios, rumah potong hewan dan tempat pelelangan ikan desa, dan lain-lain.
4	SDA dan lingkungan	Hutan dan kebun rakyat, hutan bakau, dll.

Daftar positif kewenangan desa juga bisa dijabarkan secara sektoral. Kewenangan lokal desa secara sektoral ini meliputi dimensi kelembagaan, infrastruktur, komoditas, modal dan pengembangan. Pada sektor pertanian misalnya, desa mempunyai kewenangan mengembangkan dan membina kelompok tani, pelatihan bagi petani, menyediakan infrastruktur pertanian berskala desa, penyediaan anggaran untuk modal, pengembangan benih, konsolidasi lahan, pemilihan bibit unggul, sistem tanam, pengembangan teknologi tepat guna, maupun diversifikasi usaha tani.

### Kotak 3.1

#### Prakarsa Kewenangan Lokal di Desa Julubori

**Sejarah Mandat Negara kepada Desa.** Desa menjalankan peradilan desa saat Kades Julubori melakukan eksekusi kasus sengketa tanah. Terdapat 41 (empat puluh satu) kasus masalah perdata, dan bisa diselesaikan dalam waktu 3 (tiga) tahun, melalui mediasi Pemdes Julubori. Pepatah ini menjadi satu cara yang digunakan untuk memediasi permasalahan sebelum terjadi “kalah jadi abu, menang jadi arang”. Diantaranya ada satu kasus yang sampai ke pengadilan, dan akhirnya damai, kasus yang terjadi adalah perebutan hak kepemilikan tanah, dan keputusan damai yang disepakati adalah membagi rata tanah seluas 31 are dibagi rata masing-masing pihak yang bersengketa mendapat bagian yang sama.

**Kewenangan desa,** seorang kades harus tahu kebutuhan dasar masyarakat, sehingga keberadaan dan kewenangan kades dalam membuat perdes menjadi penting untuk melayani dan memenuhi kebutuhan warga, semisal: pengaturan pembakaran hasil pertanian atau jerami, bagi warga yang membakar jerami

dikenakan denda Rp50.000,00. Ini sebagai konsekuensi dari melanggar kesepakatan jerami tidak dibakar, akan tetapi diperam untuk dibuat pupuk organik, dengan cara menaburkan jerami di lahan pertanian, dalam jangka waktu 3 (tiga) minggu akan jadi pupuk. Kades Julubori mengundang pakar pupuk organik dari Yogyakarta yaitu Jenderal Sudirman Center untuk pelatihan pembuatan pupuk. Untuk mendukung budaya pupuk organik diterbitkan perdes tentang pembakaran lahan, yang mengatur setiap anggota masyarakat dilarang membakar lahan hasil pembersihan atau limbah pertanian, jika masyarakat melanggar akan didenda sebesar Rp1.000.000,00.

Untuk menjaga kelestarian lingkungan dibuat perdes tentang bagaimana merawat lingkungan dengan penghijauan melalui penanaman pohon bagi calon pasangan pengantin dan kelahiran bayi. Perdes ini memberlakukan setiap calon pasangan pengantin yang akan melangsungkan pernikahan diwajibkan menanam minimal sebanyak 5 (lima) pohon jenis kayu-kayuan atau buah-buahan. Dan setiap bayi yang lahir, orang tuanya diwajibkan menanam minimal sebanyak 5 (lima) pohon jenis kayu-kayuan atau buah-buahan. Bagi masyarakat yang tidak melaksanakan aturan ini maka tidak dilayani permohonan rekomendasi untuk melakukan pernikahan maupun surat keterangan lahir.

Selain itu Desa Julubori melakukan upaya untuk melestarikan lingkungan hidup dengan mengeluarkan peraturan desa tentang penggembalaan ternak, peraturan ini menyebutkan bahwa setiap anggota masyarakat yang mempunyai ternak wajib mengandangkan ternaknya, apabila digembalakan di lahan miliknya sendiri. Setiap ternak yang merusak tanaman milik orang lain atau tanaman penghijauan, maka pemilik ternak dikenakan denda sebesar Rp50.000,00 per batang tanaman yang masuk ke kas desa.

Desa mengidentifikasi dan menerapkan kewenangan desa itu dengan melakukan sosialisasi di warkshop, yang dianggap tempat yang paling efektif untuk pertemuan warga. Desa memiliki kewenangan untuk menyantuni orang miskin yang tidak memiliki rumah yang layak, dengan swadaya masyarakat dan difasilitasi pemdes akan melakukan perbaikan pada rumah warga miskin yang tidak layak tersebut.

Pengaturan wisata desa: mulai dari *home stay* penduduk semalam Rp100.000,00, tumbuhnya warung kuliner, parkir, keamanan dan kebersihan ditangani oleh para “orang kuat” Julubori dan menjadi pemasukan bagi kas desa.

#### **Kewenangan Berskala Lokal Dalam Desa Asli Dan Desa Praja:**

1. Bidang pertanian dan perikanan :

Pengaturan pelaksanaan penanggulangan hama dan penyakit pertanian dan perikanan secara terpadu; Julubori mendapatkan pelatihan dari JSC dengan mengajarkan cara membuat pupuk organik, pembuatan pestisida nabati meskipun ada resistensi dari masyarakat akan tetapi sedikit banyak telah mengurangi pemakaian pestisida dan pupuk kimia. Di Desa Julubori bisa memproduksi beras organik yang didistribusikan di Wisma Laoba dengan kemasan 50 kg mulai akhir tahun 2012 dengan harga Rp7.000,00 per kg. Ada 6 (enam) petak sawah milik warga khusus untuk padi organik, meskipun masih milik perorangan, tetapi pengemasannya atas nama desa dan ini merupakan rintisan tanaman organik di Desa Julubori.

2. Bidang kehutanan, peternakan, dan perkebunan seperti:

Desa mengatur hutan dan kebun desa, Pemdes Julubori mengeluarkan perdes wajib tanam pohon untuk program

lingkungan hutan rakyat, dan mengatur cara penebangannya dan ada peraturan yang menyebutkan 2% dari harga pohon diperuntukkan untuk pendapatan asli desa (PADes), perdes ini masih dalam bentuk rancangan dan akan diperdeskan tahun 2014.

3. Bidang perdagangan dan industri

Pengaturan pasar di dusun Paku masih dikelola oleh Pemkab Gowa karena berada di atas tanah pemda dan desa diserahi untuk mengelola parkir dengan pembagian 40% masuk kas LKMD dan 60% masuk kas desa.

4. Bidang kesehatan:

- a. Pemantauan terhadap dukun bayi dilakukan oleh desa dengan mengajak pada dukun bayi bekerja sama dengan bidan desa.
- b. Pemantauan dan pencegahan penyalahgunaan narkoba dan zat adiktif di Desa; pada tahun 2009 ada 3 orang desa yang tertangkap polisi karena mengonsumsi narkoba, dan Kades menjaminkan diri pada ketiga orang ini tidak melakukannya lagi dan sampai sekarang tidak pernah lagi ada kasus narkoba.
- c. Penyakit yang ada didesa dan tidak teratasi, menurut pengamatan Kades di Julubori masih ada 2 orang gila, satu orang gila karena ditinggal oleh istrinya, yang lainnya karena keturunan. Dan ada satu kasus anak sekolah digigit anjing gila dan meninggal.

Pelaksanaan kewenangan lokal tersebut berdampak terhadap masuknya program-program pemerintah ke ranah desa. Pasal 20 UU No. 6/2014 menegaskan bahwa pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa. Pasal ini terkait dengan Pasal 81 ayat (4): “Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa” dan ayat (5): “Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa”.

Rangkaian pasal itu menegaskan bahwa kewenangan lokal bukanlah kewenangan pemerintah supradesa (termasuk kementerian sektoral) melainkan menjadi kewenangan desa. Penegasan ini disampaikan oleh UU No. 6/2014 karena selama ini hampir setiap kementerian sektoral memiliki proyek masuk desa yang membawa perencanaan, birokrasi, pendekatan, bantuan dan membangun kelembagaan lokal di ranah desa. Ada desa mandiri energi (ESDM), pengembangan usaha agribisnis perdesaan (Pertanian), desa siaga (Kesehatan), program pembangunan infrastruktur perdesaan (PU), pamsimas (PU), desa prima (Pemberdayaan Perempuan dan Anak), desa produktif (Nakertrans), satu desa satu produk (Koperasi dan UMKM), desa berketahanan sosial (Sosial), program keluarga harapan (Sosial) dan lain-lain. Semua itu adalah kewenangan lokal berskala desa yang dimandatkan oleh UU No. 6/2014 untuk diatur dan diurus oleh desa.

Namun bukan berarti kementerian sektoral tidak boleh masuk ke desa. Tentu sifat bersama (*concurrent*) kepentingan masyarakat setempat dengan urusan pemerintahan tidak bisa dihindari. Karena itu dibutuhkan pembagian kerja dan sinergi. Kelembagaan, perencanaan, penganggaran dan pelayanan merupakan otoritas dan akuntabilitas desa, sementara pembinaan teknis (termasuk inovasi ilmu dan teknologi) merupakan domain Kementerian/Lembaga (K/L) atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) teknis. Sebagai contoh desa mempunyai kewenangan lokal untuk mengembangkan dan memberdayakan kelompok tani serta merencanakan dan menganggarkan kepentingan petani. Sedangkan K/L maupun SKPD pertanian melakukan pembinaan dan dukungan terhadap inovasi teknologi pertanian.

**Kewenangan Penugasan.** Penugasan, seperti halnya tugas pembantuan, tidak bermakna pengaturan tentang penyerahan dan/atau pelimpahan kewenangan secara permanen yang dirumuskan dalam peraturan pemerintah, peraturan menteri (seperti Permendagri No. 30/2006) maupun peraturan daerah. Presiden, Menteri atau Kepala Lembaga, Gubernur maupun Bupati/Walikota sewaktu-waktu dapat memberikan penugasan kepada desa, dengan memberi “surat tugas” kepada kepala desa, untuk membantu penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Pemberi tugas mempunyai kewenangan dan tanggungjawab, sementara desa berposisi mengurus dan membantu tugas yang diberikan. Atas tugas itu pemberi tugas menyertakan biaya kepada desa. Penugasan semacam ini didasarkan pada beberapa pertimbangan: (a) pemerintah menghadapi keterbatasan sumberdaya untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan yang menjangkau ke seluruh pelosok masyarakat dan setiap rumah tangga; (b) desa lebih dekat, tahu dan mampu menjangkau pelayanan kepada masyarakat; (c) pelaksanaan tugas ke level bawah lebih efisien (berbiaya murah) dan efektif (tepat sasaran) jika dilakukan oleh desa daripada dilakukan sendiri oleh aparat pemerintah.

Jenis penugasan kepada desa begitu banyak seperti penerbitan berbagai surat keterangan dan pengantar, surat keterangan hak atas tanah, memberikan rekomendasi izin (pertambangan, usaha, perkebunan, hutan, pemanfaatan air bawah tanah, perumahan, perikanan, dan masih banyak lagi), memfasilitasi penyediaan lahan untuk fasilitas publik, membentuk panitia pemungutan suara dan tempat pemungutan suara dalam pemilihan umum, distribusi beras miskin dan pupuk bersubsidi, memfasilitasi kampanye/sosialisasi antinarkoba dan HIV/AIDS, membantu atau memfasilitasi kelembagaan lokal seperti kelompok tani, membantu pemberantasan wabah penyakit, membantu pengiriman surat, dan lain-lain. Tabel 3.6 memberikan contoh penugasan pemerintah kepada desa.

**Tabel 3.6**  
**Contoh Penugasan Kepada Desa**

No	Bidang	Tugas
1	Pertanian	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengurus balai benih yang ada di desa;</li> <li>• Pemasyarakatan penggunaan alat mesin pertanian dan perikanan;</li> <li>• Mengurus peredaran dan penggunaan pupuk organik dan pertisida dengan berpedoman pada petunjuk teknis Kabupaten/Kota;</li> <li>• Memfasilitasi modal usaha tani dan perikanan;</li> <li>• Pemasyarakatan penggunaan benih unggul pertanian dan perikanan;</li> <li>• Pemberian rekomendasi izin usaha penangkar benih pertanian dan perikanan;</li> <li>• Kampanye benih unggul pertanian dan perkebunan;</li> <li>• Membantu penyediaan benih unggul pertanian dan perikanan;</li> <li>• Rekomendasi pemberian izin pengelolaan perlebaran non budidaya;</li> <li>• Distribusi pupuk dan bibit bersubsidi.</li> </ul>
2	Pertambangan, Energi, Mineral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembinaan dan pengawasan terhadap pertambangan rakyat</li> <li>• Rekomendasi pemberian izin pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan;</li> <li>• rekomendasi pemberian izin pembangunan tenaga listrik yang baru;</li> <li>• rekomendasi pemberian izin pembukaan pertambangan rakyat dalam wilayah desa;</li> <li>• rekomendasi pemberian izin pemanfaatan air bawah tanah dan atau sumber mata air di desa</li> </ul>
3	Perindustrian Perdagangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengelolaan lalu lintas ternak yang ada dalam desa;</li> <li>• pengelolaan pemasaran hasil industri;</li> <li>• pengembangan hasil-hasil industri;</li> <li>• pemasyarakatan garam beryodium;</li> <li>• pembinaan mengenai keamanan industri makanan yang di produksi rumah tangga di desa;</li> <li>• pembinaan rumah potong hewan yang ada di desa;</li> <li>• pembinaan persuteraan alam yaitu berupa pondok sutera dengan peralatannya yang dibangun di desa.</li> <li>• Rekomendasi pemberian izin investor di bidang industri;</li> <li>• pengawasan pencemaran limbah industri;</li> <li>• rekomendasi pemberian izin dalam bidang perindustrian yang ada di desa;</li> </ul>

**Kewenangan Penugasan Lain.** Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah berbagai undang-undang sektoral yang bersentuhan dengan desa. Namun kewenangan lain dalam hal ini tidak bermakna “mengatur”, melainkan bermakna “mengurus” atau mengelola, menjalankan, melaksanakan dan menikmati. Ada beberapa contoh undang-undang yang memberi penugasan kepada desa, bahkan memberikan mandat kewenangan kepada desa:

1. UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, yang mengenal hutan desa atau hutan adat. UU ini menegaskan penyerahan kewenangan kepada masyarakat hukum adat, yang dalam hal ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain. Pasal 67 UU ini menegaskan sebagai berikut: Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak: (a) melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan; (b) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan (c) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.
2. UU No. 7/2004 tentang Sumberdaya Air yang memberi kewenangan mengurus kepada masyarakat hukum adat (desa atau yang disebut dengan nama lain), dengan batasan pada “hak guna pakai air”. Dalam UU ini ditegaskan dua hal penting: (1) Hak guna pakai air diperoleh tanpa izin untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan bagi pertanian rakyat yang berada di dalam sistem irigasi; (2) Hak guna pakai air memerlukan izin apabila (a) cara menggunakannya dilakukan dengan mengubah kondisi alami sumber air; (b) ditujukan untuk keperluan kelompok yang memerlukan air dalam jumlah besar; atau (c) digunakan untuk pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada. Dengan demikian desa, masyarakat adat maupun kelompok

masyarakat mempunyai hak kelola, mengakses atau mengurus sumberdaya air sepanjang untuk keperluan (kebutuhan) pokok sehari-hari bagi rumah tangga maupun pertanian rakyat dalam jumlah yang tidak terlalu besar.

3. UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menegaskan: (a) Kabupaten/kota melakukan penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan Administrasi Kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan; (b) Surat Keterangan Pindah Datang Penduduk Warga Negara Indonesia dalam satu desa/kelurahan, Surat Keterangan Pindah Datang Penduduk Warga Negara Indonesia antardesa/kelurahan dalam satu kecamatan, Surat Keterangan Kelahiran untuk Warga Negara Indonesia, Surat Keterangan Lahir Mati untuk Warga Negara Indonesia dan Surat Keterangan Kematian untuk Warga Negara Indonesia, dapat diterbitkan dan ditandatangani oleh kepala desa/lurah atas nama Kepala Instansi Pelaksana; (c) Desa mengeluarkan berbagai surat keterangan untuk diteruskan ke level yang lebih atas. Untuk butir ini, desa menjalankan penugasan yang membantu pemerintah.
4. UU No. 18/2012 tentang Pangan: Desa menetapkan jenis dan jumlah cadangan Pangan tertentu sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat setempat. UU ini berarti memberikan mandat tentang kewenangan lokal desa di bidang pangan, yakni mengatur dan menyediakan cadangan pangan yang sesuai dengan kondisi lokal.
5. UU No. 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan menegaskan bahwa pos penyuluhan desa bersifat nonstruktural dan merupakan urusan yang diserahkan kepada desa. Artinya desa membentuk, mengatur, mengelola, membiayai dan membina pos penyuluhan desa.
6. UU No. 31/2004 tentang Perikanan menegaskan bahwa kewenangan perikanan merupakan kewenangan pemerintah. Se-

mentara nelayan kecil bebas menangkap ikan dan budidaya ikan dimanapun tanpa harus izin dan membayar pungutan. UU ini tidak mengenal desa, melainkan mengenal masyarakat, sebab desa dikonstruksi sebagai masyarakat, atau salah satu komponen masyarakat adalah desa. Desa tidak memiliki kewenangan mengatur dan mengurus penangkapan ikan maupun budidaya ikan baik di laut maupun di darat. Namun pengaturan pemerintah harus mengakui dan mempertimbangkan hukum adat setempat dan kearifan lokal. Artinya desa mempunyai hak untuk mengembangkan bagan ikan atau karamba ikan atau budidaya ikan berskala lokal yang berorientasi pada kepentingan masyarakat atau nelayan setempat, tanpa harus memperoleh izin dari pemerintah. Desa dapat juga melakukan pemberdayaan terhadap kelompok nelayan kecil. Dengan demikian, UU ini secara tidak langsung memberikan mandat kepada desa untuk mengatur dan mengurus perikanan skala lokal, serta dapat menjalankan tugas pemberdayaan terhadap nelayan kecil.

7. UU No. 13/2011 tentang Penanganan Fakir Miskin memberikan mandat kepada desa untuk melakukan pendataan dan pendaftaran fakir miskin. Pasal 31 juga menegaskan: Pemerintah desa melaksanakan penanganan fakir miskin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ini berarti desa berwenang dan bertanggung jawab menangani faikir miskin desa sesuai dengan kewenangan lokal.
8. UU No. 7/2012 tentang Penanganan Konflik Sosial menegaskan: penyelesaian Konflik melalui mekanisme Pranata Adat dan/ atau Pranata difasilitasi oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota dengan melibatkan aparatur kecamatan dan kelurahan/desa setempat. Posisi desa dalam hal ini adalah menjalankan tugas atau membantu terlibat dalam proses fasilitasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Jika daftar kewenangan desa sudah ditegaskan, namun tetap muncul pertanyaan, apa yang bukan menjadi kewenangan desa” sangat penting untuk diperhatikan, sebab dalam praktik pemerintahan desa dan pelaksanaan kewenangan sering muncul dua masalah. *Pertama*, dalam menyusun perencanaan, desa sering meraba-raba jenis-jenis kewenangan yang akan direncanakan, karena belum jelasnya ketentuan dan pedoman. *Kedua*, karena keterbatasan kemampuan pemerintah menjalankan kewenangan dan memberikan pelayanan publik, banyak desa sering menangani urusan-urusan yang bukan menjadi kewenangnya meskipun telah terbukti desa itu mampu menjalankan. Sebagai contoh desa mengadakan ruang kelas untuk sekolah dasar; desa mendirikan Sekolah Menengah Atas (SMA); desa mendirikan rumah sakit untuk rawat inap; maupun desa memperbaiki dan merawat jalan kabupaten. Kehendak desa ini sangat baik untuk mempercepat pelayanan kepada masyarakat, tetapi hal itu keliru (salah) karena beberapa urusan tersebut sebenarnya merupakan kewenangan dan tanggungjawab pemerintah Kabupaten/Kota.

*Pertama*, kewenangan yang telah ditetapkan sebagai kewenangan pemerintah atau pemerintah daerah. Sebagai contoh adalah kewenangan mendirikan dan menyelenggarakan sekolah formal seperti SD, SMP dan SMA yang selama ini menjadi kewenangan pemerintah maupun pihak organisasi nirlaba (yayasan). Desa tidak berwenang mendirikan dan menyelenggarakan sekolah tersebut. Desa juga tidak berwenang mengeluarkan izin kecuali surat rekomendasi izin. Izin mendirikan bangunan (IMB), misalnya, bukan merupakan kewenangan desa, karena IMB memerlukan berbagai syarat teknis dan lingkungan yang tidak perlu diatur dan diurus oleh desa.

*Kedua*, kewenangan yang bersifat lintas desa atau kewenangan yang mempunyai dampak keluar (eksternalitas) kepada desa lain. Sungai, laut, hutan, kebun, gunung dan lain-lain merupakan kewenangan lintas desa yang bukan menjadi kewenangan desa, meskipun desa

berhak memperoleh akses untuk mengelola dan memanfaatkan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan kalimat lain desa tidak bisa melakukan eksploitasi atau tidak berwenang mengeluarkan izin untuk perambahan atas sumberdaya itu.

*Ketiga*, kewenangan mengatur dan mengurus sumberdaya alam. Sebagai contoh adalah pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Dulu kita mengenal galian tambang C seperti batu, kerikil, pasir, koral, tanah liat dan sebagainya yang sangat dekat dengan wilayah desa. Sekarang dengan UU No. 24/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara beserta PP No. 23/2010, jenis tambang galian C tersebut dikategorikan sebagai mineral bukan logam dan batuan, meskipun sampai sekarang masyarakat pada umumnya masih terbiasa menyebut galian tambang C. Selama ini kewenangan mengatur dan mengurus mineral bukan logam dan batuan (galian tambang C) berada di tangan bupati/walikota. Desa tidak berhak mengambil, apalagi mengatur dan mengurusnya, sehingga banyak desa menyampaikan tuntutan agar mempunyai hak untuk mengambil dan memproduksi batu dan pasir untuk pendapatan desa.

Perlakuan pemerintah tentang tambang mineral bukan logam dan batuan (UU No. 24/2009) memang berbeda dengan air (UU No. 7/2004). Dalam UU sumberdaya air, masyarakat setempat berhak mengambil/memanfaatkan air untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari pada skala kecil. Sementara UU pertambangan mineral dan batubara tidak membuka ruang bagi masyarakat setempat mengambilnya untuk keperluan membangun rumah rakyat dan fasilitas umum. Pemanfaatan atau pengambilan mineral bukan logam dan batuan diatur secara tegas dan ketat dalam PP No. 23/2010 dengan skema eksplorasi dan produksi secara legal. PP ini mengatur tentang pertambangan rakyat (untuk mineral bukan logam dan batuan) yang bersentuhan dengan desa dan masyarakat setempat. Bupati/walikota mempunyai kewenangan untuk mengatur Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR)

dan mengeluarkan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) di area WPR. Pasal 47 menegaskan: “IPR diberikan oleh bupati/walikota berdasarkan permohonan yang diajukan oleh penduduk setempat, baik orang perseorangan maupun kelompok masyarakat dan/atau koperasi”. Dengan demikian, desa dan juga BUM Desa, tidak mempunyai hak untuk ikut berbisnis tambang mineral bukan logam dan batuan. Dalam hal ini desa (kepala desa) mempunyai tugas membantu, yakni mengeluarkan surat keterangan kepada pemohon IPR (perorangan, kelompok masyarakat maupun koperasi).

Apakah desa tidak berhak memperoleh uang atau bagi hasil dari bisnis pertambangan mineral bukan logam dan batuan? Tidak ada peraturan yang membolehkan desa memungut uang kepada pemohon IPR. Pemegang IPR hanya berkewajiban membayar pajak daerah kepada kabupaten/kota, bukan kepada desa. UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah juga menegaskan bahwa Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan termasuk salah satu jenis penerimaan pajak daerah. PP No. 72/2005 memang mengatur tentang pembagian sebagian pajak dan retribusi daerah kepada desa. Tetapi ketentuan ini digugurkan oleh UU No. 28/2009 sebab UU tidak mengatur tentang bagi hasil pajak dan retribusi daerah Kabupaten/Kota kepada desa.

Dengan memperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan itu desa tidak berwenang mengatur, mengurus dan mengambil keuntungan dari pertambangan mineral bukan logam dan batuan (tambang galian C), kecuali hanya bertugas membantu penerbitan surat keterangan bagi pemohon IPR (individu, kelompok masyarakat dan koperasi) baik yang berasal dari desa yang bersangkutan maupun dari luar desa. Namun tentu masih ada celah untuk pengambilan peran dan keuntungan desa secara tidak langsung dari bisnis tambang mineral bukan logam dan batuan. Bisnis tambang tersebut tentu membuka lapangan pekerjaan bagi warga masyarakat desa setempat serta

menggairahkan kegiatan ekonomi lokal, termasuk berdampak pada kegiatan bisnis skala kecil lain yang dijalankan oleh warga desa. Di sisi lain desa juga bisa mengembangkan kerjasama dengan pelaku bisnis tambang itu, misalnya BUM Desa yang didirikan desa dapat menyewakan truk atau peralatan lain kepada pengusaha.

Kelancaran bisnis tambang rakyat itu juga terkait dengan peran dan tanggungjawab kepala desa, khususnya tanggungjawab membina dan mengembangkan perekonomian masyarakat desa. Desa dapat mengambil peran memfasilitasi, mempersiapkan atau memberdayakan masyarakat, baik individu, kelompok masyarakat maupun koperasi, agar mereka mampu mengakses IPR atas tambang mineral bukan logam dan batuan di wilayah desa yang bersangkutan. Peran ini sebenarnya serupa dengan agenda “mengurus”, yakni tindakan kepala desa menggerakkan (atau konsolidasi) kepada pemilik lahan untuk mengembangkan hutan rakyat, kandang terpadu, kebun rakyat, pertanian organik dan lain-lain. Semua ini dimaksudkan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat yang memberikan sumbangan terhadap penanggulangan kemiskinan dan pencapaian kesejahteraan.

Bisnis tambang itu tentu juga mendatangkan kerugian bagi desa dan masyarakat, misalnya kerusakan jalan desa akibat dari kegiatan pengangkutan. Desa tentu menghadapi keterbatasan biaya untuk pembangunan dan perawatan jalan, apalagi tidak didukung dengan bagi hasil pajak mineral bukan logam dan batuan. Tetapi hal ini bukan malapetaka. Sesuai dengan kebiasaan dan kearifan lokal, desa dapat bermusyawarah dengan pihak pengusaha setempat untuk memperoleh iuran pembangunan yang bisa digunakan sebagai dana perawatan jalan desa. Dari sisi pengusaha, iuran pembangunan itu termasuk dalam kategori dana tanggungjawab sosial, dan dari sisi desa, iuran tersebut termasuk jenis bantuan sukarela pihak ketiga yang dimasukkan ke dalam APB Desa.

Pungutan selalu menjadi pembicaraan karena merupakan implikasi dari kewenangan. Apakah desa berhak/berwenang melakukan pungutan? Menurut teori dan peraturan perundang-undangan, kewenangan mengatur menimbulkan hak untuk memperoleh sesuatu, yakni memperoleh pungutan, yang menjadi salah satu sumber pendapatan asli. Pemerintah daerah, misalnya, mempunyai kewenangan untuk mengatur dalam bentuk mengeluarkan izin (misalnya izin mendirikan bangunan, izin reklame, izin keramaian, izin pertambangan, izin usaha dan sebagainya). Atas izin yang dikeluarkan itu, pemerintah daerah berhak menarik pajak daerah. Menurut UU No. 28/2009 Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pemerintah daerah juga berhak menarik retribusi, sebagai konsekuensi dari jasa pelayanan untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Misalnya retribusi kios pasar, retribusi jasa parkir, retribusi tempat pelelangan ikan, retribusi rumah pemotongan hewan, dan sebagainya.

Bagaimana dengan pungutan desa? Desa pada dasarnya memiliki kewenangan yang terbatas dalam melakukan dan memperoleh pungutan desa. Dulu ada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1982 tentang Pungutan Desa, yang mengatur jenis-jenis pungutan desa seperti : (a) Pungutan karena mendapatkan jasa yang disediakan Pemerintah Desa; (b) Pungutan untuk kegiatan sosial tertentu; (c) Pungutan untuk kegiatan yang bersifat mendesak; dan (d) Pungutan untuk kegiatan-kegiatan Pembangunan. Permendagri ini sebenarnya tidak berlaku lagi, dan sekarang tidak ada Permendagri baru yang secara tegas mengatur jenis-jenis pungutan desa, meskipun desa mempunyai ruang untuk melakukan pungutan desa. Pada awal

pelaksanaan otonomi daerah tahun 2001, kalangan dunia usaha yang paling gencar melakukan protes terhadap pungutan desa tersebut. Mereka menunjuk banyak peraturan daerah bermasalah yang merugikan iklim investasi dan kegiatan dunia usaha, termasuk Perda tentang Pungutan Desa. Karena desakan ini, sampai sekarang Kementerian Dalam Negeri tidak mengatur secara tegas tentang pungutan desa melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Namun bukan berarti desa tidak berwenang melakukan pungutan. *Pertama*, desa berhak melakukan pungutan yang sesuai dengan kewenangan desa. Pungutan itu bukan dalam bentuk pajak yang memaksa, melainkan retribusi dan iuran atau sumbangan sukarela dari warga masyarakat maupun pihak ketiga. Desa dapat memungut retribusi pasar desa, retribusi tambatan perahu, retribusi kuburan, retribusi wisata desa, retribusi pemandian umum, retribusi pelayanan air bersih desa, dan lain-lain.

*Kedua*, pungutan tidak boleh dilakukan dua kali atau lebih. Jika objek pajak maupun jasa pelayanan telah dipungut pajak atau retribusi oleh pemerintah daerah, maka desa tidak boleh atau tidak berwenang menarik pungutan ganda. Dengan demikian ada pembatas bahwa desa tidak berwenang menarik pajak dan tidak boleh melakukan pungutan terhadap jasa layanan administratif. Keduanya menjadi kewenangan pemerintah daerah. Desa mempunyai kewenangan untuk menarik retribusi terhadap jasa pelayanan yang benar-benar menjadi hak milik desa seperti retribusi pasar desa, sampah, tambatan perahu, rumah potong hewan milik desa, parkir di jalan desa, retribusi pemandian umum, retribusi wisata desa, uang sewa rumah toko, dan lain-lain. Intinya, objek yang boleh dipungut desa adalah aset (barang milik) yang sepenuhnya menjadi hak milik desa. Desa juga diperbolehkan melakukan penarikan iuran atau sumbangan kepada warga maupun pihak ketiga, tetapi bersifat sukarela dan tidak boleh memaksa.

## Satu Desa, Satu Rencana, Satu Anggaran

Perencanaan dan penganggaran desa merupakan bagian dari susunan kelembagaan bagi kemandirian desa. Pasal 19 UU No. 6/2014 memang tidak menegaskan bahwa perencanaan dan penganggaran menjadi jenis kewenangan desa, namun secara prinsipil keduanya merupakan kewenangan melekat (atributif) desa. Konsep perencanaan desa sebenarnya merupakan subversi terhadap UU No. 25/2004 (yang tidak mengenal perencanaan desa) dan penganggaran desa melakukan subversi terhadap UU No. 17/2003 (yang tidak mengenal APB Desa). Kedua subversi ini telah dirintis oleh PP No. 72/2005. Namun konsep perencanaan desa dalam UU No. 6/2014 mengalami kemajuan dan perubahan bila dibandingkan dengan substansi perencanaan dalam PP No. 72/2005. Sebelumnya perencanaan desa merupakan bagian dari perencanaan Kabupaten/Kota, sehingga makna perencanaan lebih banyak mengusulkan ke atas ketimbang mengambil keputusan lokal. Sekarang perencanaan desa adalah *village self planning* yang berdiri sendiri dan diputuskan secara mandiri oleh desa. Antara perencanaan desa dan perencanaan saling mengacu agar terjadi *interlinkage* dan terkonsolidasi dengan baik.

Karena itu jargon “satu desa, satu rencana dan satu anggaran” merupakan semangat dan perspektif yang menonjol dalam UU Desa. Sejalan dengan prinsip kewenangan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa diatur dan diurus sendiri oleh desa, perspektif “satu desa, satu rencana, satu anggaran” dimaksudkan untuk dua hal. *Pertama*, desa mempunyai hak kewenangan untuk mengambil keputusan tentang perencanaan dan penganggaran secara mandiri, sesuai dengan konteks dan kepentingan masyarakat setempat. *Kedua*, membentengi imposisi dan mutilasi proyek masuk desa yang datang dari K/L maupun SKPD, yang selama ini membuat desa sebagai outlet atau pasar perencanaan dan penganggaran.

Perspektif “satu desa, satu rencana, satu anggaran” sebenarnya merupakan evolusi dari praktik “satu desa satu rencana” yang sudah berkembang di berbagai daerah, termasuk menjadi pendekatan ACCESS dalam pendampingan desa. ACCESS dan para mitra Mereka berupaya membangun integrasi antara perencanaan reguler dengan perencanaan PNPM sehingga menjadi sebuah sistem “satu desa satu rencana”; melembagakan perencanaan partisipatoris yang melibatkan berbagai elemen masyarakat secara inklusif termasuk kaum perempuan dan kaum miskin; melembagakan model *village self planning* dengan mengutamakan pengambilan keputusan di tingkat lokal dengan ditopang oleh pendekatan berbasis aset (*asset based approach*) atau mengutamakan kekuatan aset yang dimiliki oleh desa sendiri. Komponen yang terakhir itu tidak hanya membuat desa dan masyarakat mengusulkan proyek (baca: perburuan proyek) ke atas melalui mekanisme musrenbang bertingkat, tetapi yang lebih penting adalah membangun harapan dan keyakinan lokal untuk mengambil keputusan lokal dengan memanfaatkan aset yang dimiliki desa.

Perencanaan desa sebagai bentuk keputusan lokal itu merupakan jantung kemandirian desa. Desa mengambil keputusan kolektif yang menjadi dasar pijakan bagi eksistensi desa yang bermanfaat untuk warga. Salah satu keputusan penting yang diambil dalam perencanaan desa adalah alokasi anggaran, khususnya ADD, yang tidak hanya untuk membiayai konsumsi pemerintah desa, bukan juga hanya untuk membangun prasarana fisik desa, tetapi alokasi untuk investasi manusia dan pengembangan ekonomi lokal yang berorientasi untuk penanggulangan kemiskinan. Di Kabupaten Kupang, misalnya, ada data *agregat* yang menunjukkan bahwa sejumlah 70% ADD dialokasikan untuk pemberdayaan masyarakat, seperti pengadaan dan perbaikan sarana publik skala kecil, pengadaan sarana prasarana produksi, pengadaan sarana dan prasarana sosial, perbaikan lingkungan dan permukiman, pengadaan teknologi tepat guna, bantuan modal usaha

dan investasi desa, lain-lain sesuai kebutuhan desa dan kepentingan masyarakat setempat yang dihasilkan musrenbangdes.

Dilihat dari sudut pandang geografi politik tentang otonomi lokal, perencanaan dan penganggaran desa itu menjadi arena untuk membangun makna identitas dan eksistensi desa, sekaligus untuk persemaian demokrasi lokal. Identitas dan eksistensi desa itu bisa diwujudkan dalam bentuk mulai pemetaan sosial hingga pengambilan keputusan secara kolektif, sehingga hal ini merintis apa yang kami sebut sebagai tradisi berdesa. Desa menjadi identitas dan arena kolektif bagi warga. Dilihat dari sisi demokrasi, perencanaan desa yang inklusif dan partisipatoris juga memperkaya konsep dan praktik tentang apa yang disebut Hilary Wainwright (2003) sebagai “merebut negara” (*reclaim the state*) dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*). Merebut negara bukan berarti warga merebut aset-aset negara dengan cara pembalakan liar, melainkan mengambil domain atau ruang-ruang politik yang selama ini dimonopoli oleh tangan-tangan negara. Pendalaman demokrasi sebenarnya merupakan sebuah bentuk “merebut negara”, sekaligus sebagai upaya untuk menjawab defisit demokrasi prosedural. Upaya memperdalam demokrasi antara lain bisa ditempuh melalui: (a) memperkuat *voicing* warga daripada *voting* dalam pemilihan; (b) membuka ruang-ruang publik; (c) mengembangkan partisipasi dan *participatory governance*; (d) memperkuat organisasi masyarakat sipil menjadi penyeimbang negara dan masyarakat politik; (e) menjalankan desentralisasi yang lebih dengan masyarakat lokal; (f) memperkuat aksi kolektif organisasi maupun komunitas lokal; (g) memperkaya praktik-praktik demokrasi deliberatif; (h) membiasakan praktik *engagement* antara masyarakat dengan pemerintah (Archon Fung dan Erik Olin Wright, 2003; John Gaventa, 2006; Alan Fowler & Kees Biekart, 2008)

Konsep dan praktik perencanaan desa itu sendiri mempunyai makna “merebut negara”, mengingat ia berupaya menerobos rezim

pemerintahan, rezim perencanaan, rezim pembangunan dan rezim demokrasi yang selama ini mengabaikan desa. Pada saat yang sama, perencanaan desa menjadi arena pendalaman demokrasi lokal yang sangat dekat dengan warga. Demokrasi desa, tidak hanya berjalan secara prosedural tapi juga substansial (bermakna), dan praktik baik *democratic governance* di akar rumput bertumbuh subur, berakar kuat dan mulai menjalar. Partisipasi langsung warga masyarakat dan organisasi mereka selama implementasi RPJM Desa menunjukkan peningkatan yang impresif. Wujud partisipasi tidak hanya sekadar kehadiran secara fisik atau mobilisasi warga (demokrasi prosedural) sebagaimana dilakukan pada tahun-tahun sebelum RPJM Desa, tetapi sudah menekankan pada partisipasi untuk bersuara, memanfaatkan akses dan kontrol dalam pembuatan kebijakan publik di desa, dan adanya penghargaan atas hak-hak kewarganegaraan terutama orang miskin, perempuan, kaum minoritas dan marginal lainnya (demokrasi substansial).

## Kapasitas dan Kinerja Desa

Kapasitas dan kinerja desa dalam pemerintahan dan pembangunan merupakan komponen penting dalam kemandirian desa. Banyak pihak, termasuk pemerintah desa, selalu menyebut kapasitas merupakan komponen sentral kemandirian desa, tetapi mereka selalu mengatakan bahwa kemampuan desa sangat terbatas, sehingga yang terjadi adalah ketergantungan desa kepada pemerintah. Karena argumen ini, mereka meragukan kemandirian desa dan efektivitas UU Desa. Karena ragu, maka pemerintah daerah selama ini menempuh jalan pembinaan (yang diplesetkan menjadi pembinasaan) dan imposisi (pemaksaan) terhadap desa, minus fasilitasi. Pembinaan hadir dalam bentuk ceramah yang berisi perintah-petuah “harus begini” dan “tidak boleh begitu” yang membuat ketakutan orang desa. Imposisi hadir dalam bentuk kebijakan, regulasi maupun program paket dari atas; mulai

dari aturan ADD yang sangat *rigid* sampai dengan pembentukan BUM Desa secara serentak dan seragam di seluruh desa. Aturan ADD yang *rigid* membuat desa tidak leluasa bergerak, ibarat hanya disuruh untuk belanja, dan tidak jarang kepala desa yang kritis berujar: “kami diberi beras tetapi tidak boleh memasaknya”. Fasilitasi, dalam bentuk pelatihan atau asistensi teknis, hanya diberikan secara minimal oleh pemda melalui bentuk patahan-patahan proyek yang dangkal. Karena miskin fasilitasi maka wajar kalau kapasitas dan kinerja desa sangat lemah.

Namun lemahnya kapasitas dan kinerja desa bukanlah fakta yang abadi. Pendampingan, jaringan dan pembelajaran yang berkelanjutan terbukti mampu mendongkrak kapasitas dan kinerja desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Ada banyak contoh yang bisa dipaparkan, tetapi bab ini akan mengambil fokus pada dua hal. *Pertama*, kapasitas dan kinerja desa dalam pemetaan sosial dan perencanaan pembangunan desa. *Kedua*, kapasitas dan kinerja desa dalam mengelola dan mengalokasikan uang desa untuk kepentingan masyarakat.

Perencanaan desa merupakan pintu masuk untuk melihat kapasitas dan kinerja desa. Pada tahap awal RPJM Desa dan RKP Desa memang hanya menjadi instrumen formal tanpa makna, yaitu hanya untuk memenuhi persyaratan pencairan ADD dari kabupaten. Namun desa-desa ACCESS bisa menjadi contoh yang mampu menembus tradisi lama itu. Proses perencanaan desa tidak hanya berlangsung dalam musrenbang setengah hari, melainkan berjalan dengan tahapan dan agenda yang panjang dengan dilalui secara kolektif dan inklusif, yakni mulai dari musyawarah desa, pemetaan desa, sensus, eksplorasi, pengorganisasian aset, pertemuan apresiatif, perencanaan dan penganggaran. Berbagai tahapan yang panjang itu tidak semata bersifat instrumental dan teknokratis, tetapi juga dilalui sebagai ajang edukasi sosial dan membangun kebersamaan (kolektivitas), sehingga semua pihak merasa memiliki terhadap apa yang sudah dilakukan.

Perjalanan pada tahap awal membuktikan bahwa desa (pemerintah dan masyarakat desa) mempunyai kemampuan untuk memetakan potensi, aset dan kemiskinan desa baik dengan instrumen pemetaan desa maupun analisis kemiskinan partisipatif. Di Bontosunggu, penahapan dalam penyusunan perencanaan yang runtut, menyeluruh, serta terdokumentasi, memberikan banyak keuntungan bagi Pemdes Bontosunggu didalam menyusun program perencanaan pembangunan di masa datang. Proses-tahapan tersebut menjadi bahan acuan sekaligus bahan monev bagi program perencanaan pembangunan. Pemetaan masalah secara menyeluruh dan terdokumentasi menjadi penting bagi perjalanan pembangunan sebuah desa didalam mewujudkan kemandirian desa di masa-masa berikutnya. Ada bahan acuan untuk melakukan monitoring-evaluation (monev), ada proses *check-balance* yang bisa dilakukan semua elemen masyarakat, terlebih dengan tersusunnya pemetaan masalah secara menyeluruh, ada peluang tawaran solusi sesuai pemeringkatan dan prioritas yang didasarkan pada potensi yang dimiliki desa: SDM, SDA, kelembangan, kemitraan. Pada titik ini, sesungguhnya Desa Bontosunggu telah memulai langkah kecil bagi perubahan besar dimasa datang: tawaran solusi program pembangunan yang bermartabat dengan melibatkan seluruh elemen-potensi yang dimilikinya.

Desa-desa yang lain juga mampu memetakan masalah, aset dan kemiskinan secara baik dan meyakinkan, kemudian dijadikan pijakan untuk penyusunan perencanaan (RPJM Desa dan RKP Desa) dan penganggaran (APB Desa). Kemampuan mereka tidak hanya dalam hal menyusun dokumen administratif, tetapi yang lebih penting adalah menyusun strategi dan program-program secara logis sebagai jawaban atas permasalahan dan tantangan yang dihadapi desa. Kotak 3.2 misalnya memberikan gambaran tentang kemampuan Desa Lepadi, Dompu, menyusun isu-isu strategis berskala lokal serta strategi dan program pelaksanaan.

**Kotak 3.2**  
**Strategi dan Program Desa Lepadi**

**1. Bidang Kesehatan**

*Isu Strategis:*

- 1) Tersedianya sumber mata air di setiap dusun dengan kedalaman  $\pm 7$  meter.
- 2) Tersedianya bahan baku lokal untuk pembuatan MCK seperti batu bata.
- 3) Tersedianya sarana Pustu.

*Kegiatan Utama:*

- 1) Memfasilitasi masyarakat dalam pembuatan jamban keluarga dan MCK.
- 2) Pengoptimalan sumber mata air untuk pembuatan sumur gali dan atau sumur bor.
- 3) Membangun kerjasama yang baik dengan pihak dinas terkait (Dinas Kesehatan) dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakat yang meliputi :
  - a. Pemberdayaan dukun beranak
  - b. Pelayanan posyandu, pustu/ polindes.
  - c. Peningkatan gizi anak/ makanan dampingan selain ASI
- 4) Membangun pustu dan sarana Posyandu.
- 5) Pembuatan drainase limbah keluarga.

**2. Bidang Pendidikan:**

*Isu Strategis:* Kebutuhan masyarakat untuk peningkatan Sumber Daya Manusia baik secara akademik, maupun keterampilan.

*Kegiatan Utama:*

- 1) Rehab sekolah pada setiap jenjangnya.

- 2) Peningkatan mutu siswa.
- 3) Peningkatan kapasitas tenaga pengajar dengan pelatihan-pelatihan kompetensi.
- 4) Meningkatkan kerjasama dengan Dinas Pendidikan, pihak sekolah, komite dan semua masyarakat desa dalam:
  - a. Kunjungan dan konsultasi kepada masyarakat tentang pentingnya pendidikan
  - b. Pengusulan dana BKM bagi siswa jenjang MA / SLTA bagi keluarga miskin.
- 5) Pemberantasan buta aksara.
- 6) Penyediaan alat transportasi (sepeda) bagi murid yang jauh dari sekolah.
- 7) Pembentukan lembaga-lembaga pendidikan nonformal.
- 8) Pelatihan keterampilan bagi pemuda-pemudi.

### **3. Bidang Keamanan**

*Isu Strategis:* Menciptakan rasa aman bagi masyarakat.

*Kegiatan Utama:*

- 1) Pembuatan pos ronda dan jadwal piket.
- 2) Pengaktifan Hansip Desa.
- 3) Pemasangan lampu jalan.

### **4. Bidang Perekonomian**

Pertanian

*Isu Strategis:* Peningkatan pendapatan masyarakat tani miskin melalui peningkatan produktivitas lahan pertanian. *Kegiatan Utama:*

- 1) Pembinaan kelompok tani.
- 2) Training bagi petani miskin tentang sistem pola tanam, teknologi tepat guna, pembuatan pupuk alami.
- 3) Pembangunan Dam dan perbaikan saluran irigasi.

- 4) Pemberian kredit lunak bagi petani miskin.
- 5) Pembangunan fasilitas pelayanan pertanian.

#### **5. Peternakan**

*Isu Strategis:* Peningkatan pendapatan peternak miskin melalui pengembangan ternak secara intensif sebagai sumber pendapatan alternatif.

*Kegiatan Utama:* Penggemukan sapi, Penyuluhan dan pelayanan kesehatan ternak, Pelatihan sistem pengelolaan ternak, serta manajemen pemasaran.

#### **6. Perkebunan**

*Isu Strategis:* Pengelolaan lahan tidur sebagai tegalan dengan peningkatan produktivitas dan tata guna lahan.

*Kegiatan Utama:* Pengembangan jenis tanaman, Pelatihan tentang sistem pengolahan hultikultura, Training tentang sistem pemasaran, Pembinaan dari instansi terkait

#### **7. Bidang Infrastruktur**

*Isu Strategis:* Peningkatan sarana transportasi dalam menunjang kelancaran daripada perekonomian masyarakat, dan sarana umum lainnya.

*Kegiatan Umum:* Perbaikan jalan desa, Rabat gang, Pembangunan dan Rehab sarana ibadah

#### **8. Usaha Kecil dan Menengah**

*Isu Strategis:* Peningkatan keterampilan kerajinan serta pengembangan usaha-usaha kecil lainnya. Kegiatan Utama:

- 1) Bantuan dana bergulir bagi para pengrajin
- 2) Bantuan dana bergulir/kredit lunak bagi pedagang bakulan.
- 3) Penyediaan fasilitas pengelolaan dan pemasaran hasil kerajinan.
- 4) Pelayanan simpan pinjam bagi masyarakat miskin

Kapasitas dalam perencanaan juga diikuti dengan kapasitas alokasi anggaran desa (APB Desa). ADD merupakan sumber utama APB Desa. Kami sering menyebut ADD merupakan sisa-sisanya dari uang kabupaten. Meskipun kecil, ADD mempunyai banyak manfaat di desa. ADD dialokasikan untuk membiayai banyak kepentingan masyarakat setempat seperti posyandu, lumbung pangan, infrastruktur, air bersih, dan lain-lain.

Studi Dina Mariana (2014) di Kupang dan Sumba Tengah, misalnya, menegaskan bahwa ADD kecil tetapi manfaatnya besar. Studi ini menunjukkan sejumlah manfaat ADD. *Pertama*, ADD mendorong perbaikan kualitas pelayanan administrasi pemerintah desa. *Kedua*, ADD memperkuat organisasi warga. Desa Mata Waikajawi, misalnya, alokasi Rp1.000.000,00 per Dasawisma, cukup untuk modal usaha secara bergulir dan untuk training peningkatan kapasitas produksi, maupun untuk membangun jaringan pasar. *Ketiga*, ADD meningkatkan pembangunan infrastruktur desa seperti pengerasan jalan desa dengan maksud membuka akses masyarakat, baik terhadap pasar, layanan kesehatan, pendidikan, pemerintahan maupun pelayanan publik lainnya. *Keempat*, ADD mendorong pemenuhan kebutuhan lampu Sehen yang akhirnya membangkitkan semangat belajar anak-anak desa. *Kelima*, ADD membuka akses anak desa untuk menempuh pendidikan tinggi. Desa Paranda misalnya memberikan subsidi yang cukup besar untuk mendukung anak sekolah menyelesaikan pendidikan hingga jenjang Perguruan Tinggi (PT). Pemberian subsidi tersebut diwujudkan dalam program pemberian “Dana Spirit” atau beasiswa sebesar Rp5.000.000,00 untuk masing-masing anak. *Keenam*, ADD mendorong peningkatan Standar Kesehatan Masyarakat. Pondok Bersalin Desa (Polindes) dan Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) adalah dua unit pelayanan kesehatan yang memiliki peran penting di desa untuk menjaga kualitas kesehatan masyarakat, terutama di daerah NTT. *Ketujuh*, ADD turut serta menjaga upaya negara mempertahankan

kan kelestarian seni dan budaya lokal. *Kedelapan*, ADD membangun demokrasi lokal. Betapa tidak, ADD yang meskipun secara nominal uangnya terbilang kecil serta ruang diskresi fiskal yang terbatas, faktanya ADD telah mampu membangun semangat Pemerintah Desa bersama kekuatan organisasi lokal dan masyarakat untuk menjunjung tinggi prinsip-prinsip pengelolaan keuangan desa yang partisipatif, transparan dan akuntabel.

## Bab 4

# Demokrasi: Rakyat Desa Berdaulat Secara Politik

“Orang-orang mulia seperti Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota maupun DPR seperti saya ini bisa memperoleh kemuliaan karena telah melakukan kejahatan terhadap rakyat, merampas hak-hak rakyat. Karena itu RUU Desa ini harus memperkuat kuasa rakyat” demikian sebuah tutur yang bertenaga dan visioner dari Nur Suhud, anggota Pansus Desa DPR RI dari Fraksi PDIP. Dengan nada yang berbeda saya sebagai tenaga ahli RUU Desa juga selalu berbicara: “Desa harus dibela dengan rekognisi, tetapi juga harus dilawan dengan demokrasi”. Demokrasi, atau kuasa rakyat, atau rakyat desa berdaulat secara politik merupakan jantung UU Desa. “Demokrasi menjadi visi, asas dan *institutional arrangement* dalam pemerintahan desa”, demikian ungkap Budiman Sujatmiko.

Karena itu demokrasi merupakan keharusan dalam UU Desa, sekaligus keharusan dalam penyelenggaraan desa. Jika rekognisi dan subsidiaritas merupakan solusi terbaik untuk menata ulang hubungan desa dengan negara, maka demokrasi merupakan solusi terbaik untuk

menata ulang hubungan antara desa dengan warga atau antara pemimpin desa dengan warga masyarakat. Rekognisi, subsidiaritas dan demokrasi merupakan satu kesatuan dalam UU Desa. Rekognisi dan subsidiaritas, seperti halnya desentralisasi, hendak membawa negara, arena dan sumberdaya lebih dekat kepada desa; sementara demokrasi hendak mendekatkan akses rakyat desa pada negara, arena dan sumberdaya. Tanpa demokrasi, rekognisi-subsidiaritas dan kemandirian desa hanya akan memindahkan korupsi, sentralisme dan elitisme ke desa. Sebaliknya, demokrasi tanpa rekognisi-subsidiaritas hanya akan membuat jarak yang jauh antara rakyat dengan arena, sumberdaya dan negara.

Bukankah demokrasi telah tumbuh kuat di Indonesia? Bukankah Indonesia hadir sebagai juara ketiga dunia dalam berdemokrasi? Apakah demokrasi nasional tidak berdampak ke desa? Apakah ada model demokrasi desa yang berbeda dengan demokrasi nasional?

Demokrasi nasional telah terbukti mengalami defisit yang serius, karena bias elektoral dan bias elite. Banyak orang mengatakan, demokrasi elektoral di Indonesia telah dibajak oleh segelintir elite. Bentuk dan praktik demokrasi di ranah lokal, baik daerah maupun desa, merupakan *trickle down democracy* dari level nasional.

Namun problem demokrasi di desa bukan sekadar bias elite tetapi juga dilema: benturan antara demokrasi dan konflik. “Saya menyaksikan dilema demokrasi di desa; kalau tidak ada demokrasi maka yang terjadi adalah dominasi dan korupsi; tetapi kalau rakyat kuat dan kritis maka mudah menimbulkan konflik antara rakyat dengan kepala desa”, demikian ungkap Andreas Subiyono, Direktur Sheep Indonesia. Bukan hanya di ranah desa, para sarjana yang menggeluti demokrasi juga selalu mengingatkan risiko konflik yang mengikuti demokrasi. Pada umumnya negara-negara demokratis yang muncul dari konflik memiliki sedikit pengalaman dengan demokrasi liberal dan ekonomi

pasar; yang sebenarnya merupakan solusi yang tidak memadai dan malah menciptakan *destabilisasi* (R. Paris, 1997, 2004). Kompetisi dalam demokrasi baru semakin memperkuat pembelahan sosial-politik yang telah ada sehingga memicu timbulnya konflik (Mahmood Monshipouri, 1995; J. Snyder, 2000; Edward Mansfield and Jack Snyder, 1995). Dalam masyarakat tanpa konflik, demokrasi juga membuka ruang bagi para aktor-institusi politik akan secara ekstrem menaruh rasa curiga terhadap lainnya, seraya mengkonsolidasikan kekuasaan dan memperkuat pengaruhnya. Rivalitas dan kompetisi mengarah pada percobaan untuk merusak pihak lain meskipun ditempuh dengan cara-cara intimidasi dan kekerasan. Pihak-pihak yang memenangkan kompetisi cenderung membuat oligarkhi, atau menyusun elite predator, sehingga reformasi tata pemerintahan yang dibawa kaum liberal menuai kegagalan.

Dilema demokrasi itu konkret, ditunjukkan dengan fakta di desa. Di masa Orde Baru, desa tanpa demokrasi, menghadirkan dominasi dan penyelewengan kekuasaan yang dilakukan kepala desa beserta jajaran elite desa. Pada masa UU No. 22/1999, di tengah euforia liberalisasi, hadir Badan Perwakilan Desa (BPD) yang *powerful* melakukan kontrol terhadap kepala desa, bahkan bisa melakukan pemakzulan terhadap kepala desa. Banyak orang menuding UU No. 22/1999 sebagai biang penyebab hubungan konflikktual antara kepala desa dan BPD. Karena itu UU No. 32/2004 melemahkan dan mempreteli kekuasaan BPD, menggantikan Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Ketika representasi dan kontrol tidak hadir, maka dominasi kepala desa kambuh kembali.

Karena pengalaman itu, pertanyaan tentang “bagaimana format demokrasi desa yang tepat” menjadi relevan dan merupakan tantangan serius bagi UU Desa. Isu dominasi elite versus kedaulatan rakyat desa, termasuk eksistensi Badan Permusyawaratan Desa, menjadi bahan perdebatan panas dingin dalam pembahasan RUU Desa. Ada

kompromi antara DPR dan pemerintah untuk meletakkan demokrasi sebagai misi, asas, nilai dan proses dalam penyelenggaraan desa, termasuk akuntabilitas, transparansi dan partisipasi yang ditetapkan menjadi asas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Isu dilema demokrasi memang tidak menjadi sebuah tema perdebatan dalam RUU Desa. Namun secara substansial sederet asas seperti demokrasi, kebersamaan dan musyawarah dalam UU Desa niscaya mampu menembus dilema demokrasi. Apa makna perpaduan beragam asas ini? Saya memahami bahwa demokrasi desa harus dikemas dalam bentuk “demokrasi hibrid”, sebagaimana akan dipaparkan di bawah ini.

## Demokrasi Hibrid

Demokrasi bukan sesuatu yang *given* dan final, tetapi ada perdebatan beragam cara pandang, untuk mencari format demokrasi yang tepat, termasuk demokrasi yang tepat di ranah desa. Ada tiga cara pandang (aliran) demokrasi yang perlu dikemukakan di sini, yang tentu relevan dengan pencarian model demokrasi desa yang tepat. Ketiga aliran itu adalah demokrasi liberal, demokrasi radikal dan demokrasi komunitarian, seperti kami sajikan dalam tabel 4.1.

**Demokrasi liberal.** Istilah liberal menunjuk sebuah sistem politik dimana kebebasan individu dan kelompok dilindungi dengan baik dan dimana terdapat lingkup-lingkup masyarakat sipil dan kehidupan pribadi yang otonom, tersekat atau terbebas dari kontrol negara. Secara konseptual, suatu tatanan politik yang liberal adalah independen dari eksistensi dari suatu perekonomian liberal kompetitif yang didasarkan pada terjaminnya hak-hak properti, walaupun dalam praktik keduanya terkait, sebagian oleh kebutuhan bersama mereka untuk membatasi kekuasaan negara (Larry Diamond, 2003).

**Tabel 4.1**  
**Tiga Aliran Demokrasi**

Item	Liberal	Radikal	Komunitarian
Sumber	Tradisi liberal ala Barat	Kiri baru	Komunitarianisme masyarakat lokal
Basis	Individualisme	Radikalisme	Kolektivisme
Semangat	Kebebasan individu	Kewargaan	Kebersamaan secara kolektif
Orientasi	Membatasi kekuasaan, melubangi negara ( <i>hollowing out the state</i> ), menjamin hak-hak individu	Memperkuat kewargaan dan kedaulatan rakyat	Kebaikan bersama, masyarakat yang baik.
Wadah	Lembaga perwakilan, partai politik dan pemilihan umum	Organisasi warga, majelis rakyat	Komunitas, <i>commune</i> , rapat desa, rembug desa, musyawarah desa, forum warga, asosiasi sosial, paguyuban, dll
Metode	Pemilihan secara kompetitif	Partisipasi langsung, musyawarah	Musyawarah
Model	Demokrasi representatif (perwakilan)	Demokrasi partisipatoris & Demokrasi deliberatif	Demokrasi deliberatif (permusyawaratan)

Secara spesifik, demokrasi liberal memiliki komponen-komponen sebagai berikut:

- Kontrol terhadap negara dan keputusan-keputusan serta alokasi-alokasi dimana kuncinya terletak, dalam kenyataannya di samping dalam teori konstitusional, pada para pejabat terpilih (dan bukan para aktor yang tak *accountable* secara demokratis atau

kekuasaan-kekuasaan asing); secara khusus, militer subordinat terhadap otoritas para pejabat sipil terpilih.

- Kekuasaan eksekutif dibatasi, secara konstitusional dan dalam kenyataan, oleh kekuasaan otonom institusi-institusi pemerintahan lain (seperti sebuah peradilan yang independen, parlemen, dan mekanisme-mekanisme *accountabilitas* horisontal lain).
- Bukan hanya hasil-hasil elektoralnya tak pasti, dengan suatu suara oposisi yang signifikan dan prasyarat pergantian partai dalam pemerintahan, tetapi tak ada kelompok yang tunduk pada prinsip-prinsip konstitusional yang disangkal haknya untuk membentuk sebuah partai dan mengikuti pemilu (bahkan jika ambang elektoral dan aturan-aturan lainnya menyisihkan partai-partai kecil untuk memenangkan representasi di parlemen).
- Kelompok-kelompok minoritas kultural, etnis, religius, dan lain-lainnya (serta mayoritas-mayoritas yang secara historis dirugikan) tidak dilarang (secara legal atau dalam praktiknya) untuk mengungkapkan kepentingan mereka dalam proses politik atau untuk berbicara dengan bahasa mereka atau mempraktikkan budaya mereka.
- Di luar partai-partai dan pemilu, warga mempunyai banyak saluran berkesinambungan untuk pengungkapan dan representasi kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai mereka, termasuk asosiasi-asosiasi (perkumpulan) dan gerakan-gerakan independen yang beragam, yang bebas yang mereka bentuk dan ikuti.
- Ada sumber-sumber informasi alternatif (termasuk media independen) yang digunakan warga memiliki akses yang tak terkekang (secara politis).
- Para individu juga mempunyai kebebasan keyakinan, opini, diskusi, bicara, publikasi, berserikat, demonstrasi, dan petisi yang substansial.
- Warga secara politis setara di depan hukum (walaupun mereka

pasti tidak setara dalam sumber-sumber daya politiknya).

- Kebebasan individu dan kelompok dilindungi secara efektif oleh sebuah peradilan yang independen dan tak diskriminatif, yang keputusan-keputusannya ditegakkan dan dihormati oleh pusat-pusat kekuasaan lain.
- *Rule of law* melindungi warga dari penahanan tidak sah, pengucilan, teror, penyiksaan, dan intervensi yang tak sepatutnya dalam kehidupan pribadi mereka bukan hanya oleh negara tetapi juga oleh kekuatan-kekuatan terorganisir non-negara atau anti-negara (Larry Diamond, 2003).

Tradisi demokrasi liberal menjadi payung model demokrasi perwakilan dan demokrasi elektoral, serta mengilhami pendekatan demokrasi minimalis-empirik-prosedural. Demokrasi elektoral adalah sebuah sistem konstitusional sipil dimana jabatan-jabatan legislatif dan eksekutif diisi lewat pemilu multi-partai kompetitif yang reguler dengan hak pilih universal. Joseph Schumpeter (1947) merupakan tokoh terkemuka dalam barisan ini, yang karyanya dijadikan sebagai referensi utama pendekatan demokrasi prosedural pada studi demokratisasi kontemporer. Schumpeter meninggalkan garis pemikiran demokrasi klasik yang cenderung membicarakan “apa yang seharusnya” dan berusaha mengembangkan teori lain demokrasi yang lebih realistik yang didasarkan pada kondisi riil pada level empirik. Ia menolak elemen-elemen dalam demokrasi klasik seperti “kedaulatan rakyat”, “kebaikan bersama” atau “kehendak semuanya”, karena dianggap rancu dan berbahaya. Bagi Schumpeter, dunia modern yang kompleks hanya bisa diperintah dengan sukses jika “negara yang berdaulat” dipisahkan secara tegas dengan “rakyat yang berdaulat”, dan peran yang terakhir itu dibatasi sesempit mungkin. Gagasan hukum dan kebijakan yang didasarkan pada “kehendak semua”, menurut Schumpeter sangat utopis dan tidak mungkin terjadi, sehingga dia mengedepankan

frasa “kehendak mayoritas”. Sebegitu jauh Schumpeter menolak frasa “pemerintahan oleh rakyat” dan sebaliknya dia mengemukakan bahwa demokrasi adalah “pemerintahan politisi”. Karena itu, bagi Schumpeter, demokrasi adalah sebuah “metode politik” atau “metode demokratis”, sebuah mekanisme kompetitif untuk memilih pemimpin, yakni sebuah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik – legislatif dan administratif – dengan cara memberi kekuasaan pada individu-individu tertentu untuk membuat keputusan lewat perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat (*people’s vote*). Dalam konteks ini, warga mempunyai pilihan di antara beberapa pemimpin politik yang berkompetisi untuk merebut suara mereka. Antara pemilihan dan keputusan dibuat oleh politisi. Pada pemilihan berikutnya, warga dapat menggantikan pejabat atau pemimpin yang mereka pilih.

Dalam demokrasi liberal, kekuasaan yang dipegang oleh pemimpin harus dibatasi agar tidak terjadi penyimpangan. Parlemen merupakan perwujudan demokrasi perwakilan yang mencerminkan representasi warga, untuk membuat keputusan bersama dengan eksekutif dan melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Akuntabilitas merupakan sebuah prinsip penting yang diterima oleh aliran manapun. Dalam demokrasi liberal, akuntabilitas merupakan prinsip yang dilembagakan untuk mengoptimalkan “kekuasaan untuk” (*power to*), sekaligus membatasi “kekuasaan atas” (*power over*) melalui mekanisme *check and balances*. Untuk mewujudkan akuntabilitas dibutuhkan juga representasi, transparansi dan partisipasi. Tradisi liberal yang emoh negara, menggunakan isu representasi, transparansi dan partisipasi untuk melubangi negara (*hollowing out the state*), agar kekuasaan dan sumberdaya bisa terdistribusi kepada sektor pasar dan masyarakat.

Model demokrasi liberal (perwakilan dan elektoral) di atas terus-menerus digunakan oleh studi demokratisasi kontemporer (studi tentang transisi demokrasi dan konsolidasi demokrasi), serta menjadi rujukan dominan bagi pelembagaan demokrasi formal di setiap negara,

termasuk di Indonesia. Demokrasi liberal belum runtuh, tetapi sebenarnya ia telah mengalami deligitimasi dan krisis yang serius, seperti yang telah penulis uraikan dalam latar belakang. Model demokrasi perwakilan dan elektoral selalu menghadirkan oligarkhi dan elitisme, sekaligus mengabaikan kewargaan, partisipasi dan masyarakat sipil. Dengan kalimat lain, demokrasi liberal hanya menghasilkan demokrasi yang dangkal (*thin democracy*).

Proyek penelitian The Commonwealth Foundation (1999), misalnya, menyimpulkan bahwa demokrasi perwakilan dan institusi-institusi negara dan pemerintahan yang dikenal dewasa ini tidak mampu lagi melayani warga negara atau memastikan pemerintahan yang baik di masa depan. Konsekuensinya, warga negara dan petugas-petugas pemerintahan yang progresif mencari jalan lain untuk menghubungkan kembali warga negara dan negara. Itu berarti kita bicara tentang pertumbuhan demokrasi partisipatif di dunia.

Demokrasi Radikal. Kelemahan dasar dan krisis demokrasi liberal itulah yang melahirkan pemikiran baru tentang demokrasi alternatif (demokrasi partisipatoris, demokrasi radikal, demokrasi komunitarian, demokrasi deliberatif, demokrasi kerakyatan, maupun demokrasi asosiatif) dari kalangan “kiri baru” (*New Left*) sejak tahun 1970-an. Beberapa ilmuwan yang termasuk dalam kategori ini adalah Carole Patemen (1970), C.B Macpherson (1977), Benjamin Barber (1984), Chantal Mouffe (1992), Paul Hirst (1994), James Fishkin, (1991); Seyla Benhabib (1996); James Bohman (1998); Jon Elster (1998); Stephen Macedo (1999); John S. Dryzek (2000); Amy Gutmann dan Dennis Thompson (2004). Meskipun masing-masing mereka menggunakan istilah demokrasi yang berbeda, tetapi pemikiran mereka bisa digolongkan dalam model “demokrasi partisipatoris”. Gagasan demokrasi yang berpusat pada rakyat dan masyarakat sipil (*civil society*) ini merupakan kritik tajam atas pemikiran utama yang dikembangkan oleh para ilmuwan liberal.

Kaum kiri baru itu menantang sejumlah prinsip fundamental dalam demokrasi liberal: individu yang bebas dan setara, pemisahan yang tegas antara negara dan masyarakat sipil, dan pemilihan umum sebagai proses demokrasi paling utama (David Held, 1987). Carole Patemen (1970), menyampaikan kritik itu dengan berujar bahwa individu yang bebas dan setara itu tidak bakal terjadi secara empirik. Pemisahan antara negara dan masyarakat justru membuat negara melakukan reproduksi ketidakadilan, yang berarti negara lari dari tanggungjawab. Pemilihan umum juga tidak cukup untuk menciptakan tanggungjawab penyelenggara negara terhadap rakyat yang diperintah. Karena itu kaum kiri baru menegaskan dua perubahan untuk transformasi politik: (1) negara harus didemokrasikan dengan cara membuat semua institusi politik lebih terbuka dan akuntabel dan (2) bentuk-bentuk baru perjuangan politik di level lokal harus membawa perubahan yang memastikan akuntabilitas dari negara dan masyarakat (David Held, 1987: 266).

Benjamin Barber (1984) mempunyai pemikiran yang paralel dengan Pateman. Dia membandingkan liberalisme dengan sifat baik kewarganegaraan *republican*. Liberalisme, menurut Barber, mempromosikan "*thin democracy*" sementara kewarganegaraan mempromosikan "*strong democracy*". Kedalaman partisipasi membedakan demokrasi yang lemah dan demokrasi yang kuat (Barber 1984: 132). Barber mengakui bahwa struktur mediasi mungkin bertindak sebagai sekolah bagi pendidikan warga negara yang diperlukan untuk demokrasi yang kuat. Namun, dia memperingatkan bahwa organisasi lokal perantara yang eksklusif bisa merusak demokrasi. Bagi Barber, demokrasi yang kuat menciptakan suatu rangkaian kesatuan kegiatan yang terbentang dari lingkungan tempat tinggal hingga bangsa, dari swasta hingga publik, dan sepanjang rangkaian kegiatan itu, kesadaran warga negara yang ikut serta dapat berkembang". Barber kurang optimis mengenai kapasitas struktur mediasi untuk mempromosikan

kesadaran dan partisipasi yang meningkat dan membaik dalam konteks demokrasi yang kuat. Dia menganjurkan bahwa hanya partisipasi politik langsung, kegiatan yang secara jelas adalah kegiatan publik, misalnya rapat kota dan pertemuan kampung, berhasil sepenuhnya sebagai sebuah bentuk pendidikan warga.

Demokrasi partisipatoris, yang diusung oleh kiri baru, sebenarnya memiliki akar historis demokrasi Yunani Kuno, dimana setiap warga berpartisipasi secara langsung dalam keseluruhan keputusan negarikota (*city-state*). Tetapi model demokrasi partisipatoris tidak persis sama dengan model demokrasi langsung ala Yunani Kuno karena konteks yang sudah berubah. Sebagai bentuk pemikiran dan gerakan kontemporer, model demokrasi partisipatoris meyakini akan idealnya gagasan perluasan desentralisasi, inisiatif warga dan referendum yang tepat. Warga diyakini memiliki minat tinggi dalam politik, dan partisipasinya akan menjadi bagian dari kehidupan sehari-harinya. Bagi penganut paham republik ideal adalah ketika partisipasi menciptakan warga yang terdidik dan sadar politik. Bagi model ini partisipasi itu sendiri jauh lebih penting daripada *output* politik. *Participatory democracy* adalah sebuah proses pengambilan keputusan secara kolektif yang mengkombinasikan antara elemen-elemen yang berasal dari demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan: warga mempunyai kekuasaan untuk memutuskan kebijakan dan para politisi memastikan peran implementasi kebijakan.

Demokrasi Komunitarian. Komunitarianisme selalu hadir sebagai antitesis dan kritik terhadap liberalisme, baik dalam ranah pembangunan, demokrasi maupun pembangunan. Jika kaum liberal meletakkan kebebasan sebagai fondasi demokrasi liberal, kaum komunitarian mengutamakan “kebaikan bersama” (*common good*) menuju apa yang disebut A. Etzioni (2000) sebagai masyarakat yang baik (*good society*). Komunitas sebagai basis “masyarakat yang baik”, menurut Etzioni mengandung dua hal penting: (a) jaring hubungan kelompok

individu yang saling melengkapi dan memperkuat satu sama lain; dan (b) dalam komunitas terbangun komitmen bersama untuk berbagi sejarah, identitas, nilai, norma, makna dan tujuan bersama, tentu dalam konteks budaya yang partikular.

Ketimbang mengadaptasi template universal, kaum komunitarian mengedepankan bahwa banyak resolusi yang memadai tentang problem tatanan dan *democratic governance* seharusnya dibangun dari dan merupakan buah resonansi dari kebiasaan dan tradisi rakyat yang hidup pada waktu dan tempat yang spesifik. Kaum komunitarian menekankan demokrasi yang dilandasi kebajikan, kearifan dan kebersamaan, termasuk pengambilan keputusan dengan pola demokrasi permusyawaratan (*deliberative democracy*) ketimbang demokrasi elektoral yang kompetitif. Proses negosiasi dan deliberasi para pihak secara inklusif dalam setiap pengambilan keputusan, termasuk keputusan mengenai alokasi sumberdaya, merupakan solusi *peaceful democracy* yang mampu mencegah konflik dan destabilisasi.

Dengan cara pandang komunitarian, demokrasi adalah cara atau seni “pergaulan hidup” untuk mencapai kebaikan bersama. Tradisi komunitarian menolak pandangan liberal tentang kebebasan, sebab dalam lingkup desa, kebebasan bisa berkembang menjadi “kebablasan”, dimana orang cenderung bersuara “asal bunyi” tanpa kesantunan yang menimbulkan konflik. Prinsip dasar demokrasi, dalam pandangan komunitarian, adalah mendengarkan dan menghargai orang lain. Jika demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan rakyat, maka pemerintah harus banyak mendengarkan suara rakyat dalam mengambil keputusan dan bertindak. Sebagai seni pergaulan hidup demokrasi bisa diwujudkan dalam level prosedural dan kultural. Demokrasi prosedural antara lain terkait dengan mekanisme pembuatan keputusan, penentuan pemimpin, dan artikulasi kepentingan masyarakat. Demokrasi pada level kultural terkait dengan budaya atau tatakrama (*fatsoen*) pergaulan hidup sehari-hari dalam arena masyarakat sipil. Ini

tercermin dalam kultur yang toleran, terbuka, egalitarian, bertanggungjawab, *mutual trust*, kepedulian warga, kompetensi politik, dan seterusnya.

Demokrasi komunitarian lahir sebagai kritik atas demokrasi liberal, karena demokrasi liberal dinilai menjadi hegemoni universal yang melakukan penyeragaman praktik demokrasi di seluruh dunia. Orang di manapun akan mengatakan bahwa demokrasi adalah kebebasan individu, pemilihan secara bebas, dan partisipasi. Jarang sekali orang yang berargumen bahwa demokrasi adalah metode untuk mencapai kebersamaan secara kolektif. Tradisi komunitarian, yang peka terhadap masalah ini, memaknai demokrasi secara partikularistik dengan memperhatikan keragaman budaya, struktur sosial, sistem ekonomi dan sejarah setiap negara. Aliran ini menyatakan bahwa individualisme liberal cenderung merusak kewarganegaraan dan menafikkan kebajikan warga (*civic virtue*). Artinya, semangat individualisme liberal tidak mampu memberikan landasan yang kokoh bagi kebebasan dan kesetaraan warga dalam bingkai demokrasi komunitas. Penganut komunitarian yakin bahwa rakyat selalu berada dalam ikatan komunal ketimbang individualistik, karena itu model demokrasi perwakilan cenderung menciptakan alienasi partisipasi publik dan tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar publik. Kaum komunitarian memang menaruh perhatian pada otonomi individu seperti kaum liberal, namun yang ditonjolkan bukan kebebasan individu tetapi penghargaan pada otonomi individu serta pemberian kesempatan pada setiap individu untuk memaksimalkan aktualisasi diri dalam ikatan kolektif.

Pemikiran komunitarianisme itu sangat mempengaruhi cara pandang para *founding fathers* Indonesia dalam melihat demokrasi lokal. “Di desa-desa sistem yang demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian adat-istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah yang komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu menyelenggarakan

kegiatan ekonomi”, demikian ungkap seorang pendiri Republik Indonesia, Mohammad Hatta (1956). Demokrasi komunitarian desa pada prinsipnya bertumpu pada tiga substansi: demokrasi politik (pengambilan keputusan bersama melalui musyawarah dalam *rembug* desa), demokrasi sosial (solidaritas bersama melalui gotong-royong) dan demokrasi ekonomi (kepemilikan tanah secara komunal).

Gagasan demokrasi komunitarian sangat relevan diterapkan pada level komunitas yang kecil (seperti desa) karena kegagalan demokrasi prosedural-liberal dalam mewadahi partisipasi publik. Demokrasi liberal secara konvensional mereduksi praktek demokrasi hanya dalam kerangka pemilihan pemimpin dan lembaga perwakilan, yang diyakini sebagai wadah partisipasi publik. Format demokrasi perwakilan yang didesain itu dilembagakan secara formal melalui peraturan, yang mau tidak mau menimbulkan apa yang disebut oleh Robert Michel sebagai oligarkhi elite. Segelintir elite yang mengendalikan pemerintahan dan pembuatan keputusan itu umumnya bersikap konservatif dan punya kepentingan sendiri yang tercerabut dari konstituennya, tetapi mereka selalu mengklaim mewakili rakyat banyak.

Karena itu, demokrasi komunitarian sebagai pilar *self-governing community*, hendak mempromosikan partisipasi publik dalam urusan publik, pemerintahan dan pembangunan di level komunitas. Melampaui batasan-batasan formal, demokrasi komunitarian merekomendasikan pentingnya perluasan ruang publik, pengaktifan peran kelompok-kelompok sosial, forum warga, serta jaringan antarkelompok, yang bukan saja untuk keperluan *self-help* kelompok, tetapi juga sebagai wahana *awareness* warga, *civic engagement* dan partisipasi dalam urusan pemerintahan di tingkat komunitas. Elemen-elemen komunitarian yang dinamis inilah yang memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) dan pembuatan keputusan berbasis komunitas (bukan segelintir elite) secara partisipatif serta memungkinkan penggalian potensi dan kreativitas individu dalam ikatan kolektif.

Model demokrasi deliberatif merupakan bentuk ekstrem demokrasi prosedural yang dijiwai oleh tradisi komunitarianisme dan republikanisme. Demokrasi deliberatif berbeda dengan demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung dalam hal penentuan pemimpin dan mekanisme pembuatan keputusan. Menurut penganjur demokrasi deliberatif, mekanisme penentuan pemimpin dan pembuatan keputusan dilakukan dengan cara partisipasi warga secara langsung, bukan melalui *voting* atau perwakilan, melainkan melalui dialog, musyawarah dan pengambilan kesepakatan. Model demokrasi seperti ini memungkinkan partisipasi secara luas dan menghindari terjadinya oligarkhi elite dalam pengambilan keputusan. Demokrasi deliberatif juga menghindari kompetisi individual memperebutkan posisi pemimpin dalam proses pemilihan (*voting*) langsung, sehingga akan mengurangi praktik-praktik teror, kekerasan, *money politics*, KKN dan seterusnya.

Demokrasi deliberatif merupakan varian lain dalam demokrasi partisipatoris. Gagasan tentang demokrasi deliberatif sebenarnya merupakan jembatan antara ekstrem kanan-liberal (demokrasi perwakilan) dengan ekstrem kiri-radikal (demokrasi partisipatoris). Demokrasi deliberatif bahkan bisa dikatakan sebagai bentuk perluasan dari demokrasi perwakilan. Lebih jauh lagi gagasan demokrasi deliberatif berangkat dari pemikiran “kontrak sosial” Rousseauian, dengan sebuah keyakinan bahwa kebaikan bersama (*common good*) dapat dipastikan dan dipromosikan melalui proses yang demokratis. Karya Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, memberikan sumbangan yang sangat berharga bagi teorisasi demokrasi deliberatif. Setidaknya ada tiga argumen penting Habermas yang menyokong teorisasi demokrasi deliberatif yang dia bangun berdasarkan narasi sosiologi-sejarah tentang kemunculan, perubahan, dan disintegrasi ruang publik kaum borjuis. *Pertama*, demokrasi memerlukan arena ekstra-politik dalam masyarakat politik yang di dalamnya ia mengembangkan dan mensosialisasikan sebagian besar orang, khu-

susnya kelompok yang kurang memperoleh perhatian. *Kedua*, sebuah ruang publik yang kritis diperlukan untuk menjembatani kesenjangan yang tumbuh antara masyarakat sipil dan basis sentralitasnya dalam perdebatan demokrasi deliberatif. *Ketiga*, demokrasi semakin rusak dan mengalami pembusukan ketika ia dilembagakan secara formal.

Demokrasi deliberatif adalah sebuah asosiasi yang memiliki banyak urusan yang dikelola dengan deliberasi publik di antara para anggotanya, sekaligus sebuah asosiasi yang memiliki sejumlah anggota yang saling berbagi komitmen untuk menyelesaikan masalah dan menentukan pilihan kolektif melalui dialog publik (Cohen, 1989). Pada umumnya penganjur demokrasi deliberatif sepakat bahwa proses politik seharusnya berbasis pada gaya “berpusat pada pembicaraan” (*talk-centric*) dalam pembuatan keputusan ketimbang pada gaya “berpusat pemungutan suara” (*voting centric*); dan hasil-hasil keputusan seharusnya ditentukan dengan argumen-alasan ketimbang pada jumlah (Bohman, 1997; Chamber, 1999).

Prinsip dasar demokrasi deliberatif adalah sebuah proses pe-libatan publik dalam membuat keputusan melalui debat dan dialog terbuka. Proses ini berbeda sekali dengan demokrasi perwakilan yang di dalamnya publik dilibatkan hanya sebagai pemilih yang memilih elite yang selanjutnya akan membuat keputusan. Ia juga berbeda sekali dengan demokrasi langsung yang di dalamnya publik membuat keputusan sendiri, tetapi melakukannya dengan sedikit atau tanpa permusyawaratan kolektif atau konfrontasi pandangan alternatif pada persoalan-persoalan itu.

Di antara sejumlah pengertian tentang deliberasi dan demokrasi deliberatif, Konsorsium Demokrasi Deliberatif memberikan pengertian yang lebih praktis berikut ini:

Deliberasi adalah sebuah pendekatan pembuatan keputusan yang memungkinkan warga menganggap fakta-fakta yang relevan dari

begitu banyak cara pandang, melakukan diskusi antara satu dengan lainnya untuk berpikir kritis tentang banyak pilihan sebelum mereka memperluas perspektif, opini dan pemahaman.

Demokrasi deliberatif memperkuat suara warga dalam tata pemerintahan dengan cara memasukkan rakyat dari semua ras, kelas, umur, maupun asal-usul dalam proses deliberasi yang secara langsung mempengaruhi keputusan publik. Sebagai hasilnya, pengaruh warga – dan dapat melihat hasil pengaruh mereka atas – keputusan kebijakan dan sumberdaya yang berdampak terhadap kehidupan mereka sehari-hari dan masa depan mereka (*Deliberative Democracy Consortium*, 2003 dikutip oleh Janette Hartz-Karp, 2005).

Demokrasi membutuhkan permusyawaratan karena tiga alasan: (1) memungkinkan warga mendiskusikan isu-isu publik dan membentuk opini; (2) memberikan pemimpin demokratis wawasan yang lebih baik mengenai isu-isu publik ketimbang yang dilakukan oleh pemilihan umum; dan (3) memungkinkan warga memberikan justifikasi pandangan mereka sehingga kita bisa mengidentifikasi pilihan yang baik dan yang buruk (Levine, 2003). Janette Hartz-Karp (2005) mengidentifikasi demokrasi deliberatif butuh beberapa hal: (1) pengaruh: kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pembuatan keputusan; (2) keterbukaan (*inclusion*): perwakilan warga, keterbukaan pandangan dan nilai-nilai yang beragam, serta kesempatan yang sama untuk berpartisipasi; (3) deliberasi: komunikasi terbuka, akses informasi, ruang untuk memahami dan membingkai ulang berbagai isu, saling menghormati, dan gerakan menuju konsensus.

Gagasan demokrasi deliberatif tentu tidak bermaksud menyingkirkan model demokrasi formal, tetapi hendak menjawab krisis demokrasi formal-liberal, memperluas ruang-ruang demokrasi, sekaligus menjawab kesenjangan antara politik formal dengan kehidupan politik sehari-hari. Jika demokrasi formal (yang dibangun melalui proses elek-

toral) hanya mampu menjangkau legalitas formal-prosedural, maka demokrasi deliberatif berupaya memperkuat legitimasi demokrasi. Beberapa penganjurnya menyatakan bahwa model demokrasi deliberatif dikembangkan sebagai bentuk respon atas kelemahan teori dan praktik demokrasi liberal, sekaligus mengedepankan perspektif kritis terhadap institusi perwakilan liberal. Pada prinsipnya, jika demokrasi liberal berupaya memperkuat “demokrasi representatif” melalui institusi-institusi perwakilan dan prosedur elektoral, maka demokrasi deliberatif berupaya mengembangkan “demokrasi inklusif” yang membuka akses partisipasi warga. Jika pandangan demokrasi liberal sangat percaya pada kompetisi melalui proses agregasi politik (misalnya pemilihan umum), maka pandangan demokrasi deliberatif lebih menekankan forum publik sebagai arena diskusi politik menuju kebaikan bersama. Dengan demikian, demokrasi deliberatif hendak mendemokraskan demokrasi, seraya memperluas ruang-ruang demokrasi yang bergerak dari institusi formal, lembaga perwakilan maupun prosedur elektoral menuju ruang-ruang yang lebih dekat dengan masyarakat.

Model ideal demokrasi deliberatif adalah negara kota Athena, atau rapat kota New England di Amerika Serikat, atau dalam bentuk *Dialogue with the City* di Perth Australia Barat. Dalam sistem pemerintahan ini semua warga memiliki kesempatan partisipasi melalui debat dengan sesama warga mereka, dan dapat mendengar dan menilai poin pandangan alternatif. Dulu dan sekarang ada sedikit hirarki di antara partisipan dalam rapat ini, dan semuanya dapat sama-sama berbicara. Setelah debat partisipan kemudian dapat memberikan suara, dengan suara mereka pada akhirnya menentukan kebijakan untuk diambil. Dua bentuk demokrasi ini (dulu atau sekarang) relatif kecil, sehingga semua warga dapat ikut serta jika mereka ingin berbuat demikian.

Demokrasi Desa. Demokrasi desa yang dikemas oleh UU No. 6/2014 sebenarnya mengandung gado-gado (*hibrid*) antara tradisi liberal, radikal dan komunitarian. *Pertama*, akuntabilitas (atau pe-

mimpin yang akuntabel) bukanlah monopoli kaum liberal, tetapi juga dikedepankan oleh kaum radikal, apalagi oleh kaum komunitarian. Komunitarianisme masyarakat lokal selalu mendambakan pemimpin yang bertanggungjawab (amanah) karena telah memperoleh mandat dari rakyat. Akuntabilitas pemimpin bukan hanya bersih dari korupsi, tetapi juga pemimpin yang inovatif, visioner, proaktif, progresif dan berkinerja baik.

*Kedua*, menurut kaum liberal yang risau dengan UU Desa, demokrasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya risiko buruk dibalik kekuasaan besar kepala desa yang mengontrol dan menyerobot (*elite capture*) sumberdaya desa. Untuk itu harus ada *check and balance* yang dilakukan oleh institusi representasi (BPD), ditambah dengan pelembagaan nilai-nilai kebebasan, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi.

*Ketiga*, kaum radikal mengutamakan dimensi organisasi warga dan partisipasi yang lebih kuat sebagai jalan untuk memperkuat hak-hak warga, *citizenship* dan kedaulatan rakyat. Organisasi dan partisipasi warga ini tidak cukup diwadahi dengan lembaga kemasyarakatan, sebagai sebuah wadah *invited participation*, melainkan warga mengorganisir diri secara mandiri sebagai wadah *popular participation*. UU No. 6/2014 tidak mengatur secara eksplisit organisasi warga itu, tetapi pada prinsipnya sesuai Pasal 68, warga masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi, yang tentu bisa menggunakan organisasi mandiri sebagai wadah partisipasi.

*Keempat*, pemikiran kaum komunitarian sangat cocok dengan konteks sosiokultural masyarakat desa. Asas kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan dan musyawarah dalam UU No. 6/2014 mencerminkan pemikiran kaum komunitarian. Semua asas ini pada dasarnya untuk mencapai kebaikan bersama dalam payung desa.

## Kepemimpinan Kepala Desa

Desa bukan sekadar pemerintahan desa, bukan sekadar pemerintah desa, dan bukan sekadar kepala desa. Namun kepala desa menempati posisi paling penting dalam kehidupan desa. Semangat UU No. 6/2014 adalah menempatkan kepala desa bukan sebagai kepanjangan tangan pemerintah, melainkan sebagai pemimpin masyarakat. Artinya kepala desa harus mengakar dekat dengan masyarakat, sekaligus melindungi, mengayomi dan melayani warga masyarakat.

Legitimasi (keabsahan, kepercayaan dan hak berkuasa) merupakan dimensi paling dasar dalam kepemimpinan kepala desa. Seorang kepala desa yang tidak legitimate maka dia akan sulit mengambil inisiatif fundamental. Namun legitimasi kepala desa tidak turun dari langit. Masyarakat desa sudah terbiasa menilai legitimasi berdasarkan dimensi moralitas maupun kinerja. Tanpa mengabaikan moralitas, kami menekankan bahwa prosedur yang demokratis merupakan sumber legitimasi (Cohen, 1997). Prosedur demokratis dan legitimasi ini bisa disaksikan dalam arena pemilihan kepala desa. Legitimasi kepala desa (pemenang pemilihan kepala desa) yang kuat bila ia ditopang dengan modal politik, yang berbasis pada modal sosial, bukan karena modal ekonomi alias politik uang. Jika seorang calon kepala desa memiliki modal sosial yang kaya dan kuat, maka ongkos transaksi ekonomi dalam proses politik menjadi rendah. Sebaliknya jika seorang calon kepala desa miskin modal sosial maka untuk meraih kemenangan ia harus membayar transaksi ekonomi yang lebih tinggi, yakni dengan politik uang. Kepala desa yang menang karena politik uang akan melemahkan legitimasinya, sebaliknya kepala desa yang kaya modal sosial tanpa politik maka akan memperkuat legitimasinya.

Legitimasi awal itu menjadi fondasi bagi karakter dan inisiatif kepemimpinan kepala desa. Selama ini saya membagi tiga tipe kepemimpinan kepala desa. *Pertama*, kepemimpinan regresif yakni karak-

ter kepemimpinan yang mundur ke belakang, bahkan bermasalah. Sebagian besar desa parokhial dan sebagian desa-desa korporatis menghasilkan karakter kepemimpinan kepala desa yang regresif ini. Mereka berwatak otokratis, dominatif, tidak suka BPD, tidak suka partisipasi, anti perubahan dan biasa melakukan capture terhadap sumberdaya ekonomi. Jika desa dikuasai kepala desa seperti ini maka desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera sulit tumbuh.

*Kedua*, kepemimpinan konservatif-involutif yang ditandai dengan hadirnya kepala desa yang bekerja apa adanya (*taken for granted*), menikmati kekuasaan dan kekayaan, serta tidak berupaya melakukan inovasi (perubahan) yang mengarah pada demokratisasi dan kesejahteraan rakyat. Para kepala desa ini pada umumnya menikmati kekuasaan yang dominatif dan menguasai sumberdaya ekonomi untuk mengakumulasi kekayaan. Mereka tidak peduli terhadap pelayanan publik yang menyentuh langsung kehidupan dan penghidupan warga. Di sisi lain, sebagian besar kepala desa yang berkuasa di desa-desa korporatis juga menampilkan karakter konservatif-involutif. Mereka hanya sekadar menjalankan rutinitas sehari-hari serta menjalankan instruksi dari atas.

*Ketiga*, kepemimpinan baru yang inovatif-progresif yang pro perubahan. Di berbagai daerah, kami menemukan banyak kepala desa yang relatif muda dan berpendidikan tinggi (sarjana), yang haus perubahan dan menampilkan karakter inovatif-progresif. Mereka tidak antidemokrasi, sebaliknya memberikan ruang politik (*political space*) bagi tumbuhnya transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Mereka mempunyai kesadaran baru bahwa komitmen kades terhadap nilai-nilai baru itu menjadi sumber legitimasi bagi kekuasaan yang dipegangnya. Pembelajaran dan jaringan mereka dengan dunia luar semakin menempa kapasitas dan komitmen mereka, sehingga mereka berperan besar mengubah desa korporatis menjadi desa sipil atau desa sebagai institusi publik yang demokratis. Mereka memperbaiki pelayanan pu-

blik, mengelola kebijakan dan pembangunan secara demokratis, serta menggerakkan elemen-elemen masyarakat untuk membangkitkan emansipasi lokal dan membangun desa dengan aset-aset lokal.

Legitimasi dasar menjadi modalitas bagi tumbuhnya kepemimpinan inovatif-progresif; pemimpin model ini akan menghasilkan kinerja yang lebih baik; dan kinerja yang lebih baik akan melipatgandakan legitimasi. Argumen ini bukan utopis, tetapi nyata, yang dibuktikan dengan banyak kepala desa yang legitimate, inovatif dan progresif di desa-desa yang telah didampingi oleh ACCESS dan para mitra.

Di Meninting, Kepala Desa Mahnan Hariyanto, memenangkan pemilihan kepala desa secara legitimate. Namun sebagaimana lazimnya perhelatan politik, pilkades juga membawa akses seperti perpecahan antar warga, perusakan kantor kades yang terkadang masih berlanjut walaupun pilkades sudah selesai. Di Meninting, Mahnan selaku kades terpilih berpikir keras mencari strategi merangkul semua pihak terutama calon kades dan pendukungnya yang gagal agar mau bersama-sama memajukan Desa Meninting atau setidaknya meminimalisasi tindakan boikot terhadap program dan kebijakan desa di masa mendatang. Pendekatan yang dilakukan kades terpilih dikemudian hari membuahkan hasil. Empat calon kades lainnya, justru menjadi penggerak pemerintahan desa. Ada yang menjabat sebagai BPD, sekretaris desa, LKM, BUM Desa juga pengelola aset desa. Hubungan kades dengan mantan calon kades tersebut juga menjadi baik dan kerjasama untuk memajukan desa bisa terwujud lewat peran masing-masing pihak. Bagi Mahnan “merangkul dengan niat yang baik, motivasi saya untuk memajukan desa harus dengan kebersamaan...”. Mahnan juga berprinsip “rembug, repang, rampung” akan menjadi alat yang efektif untuk merangkul semua pihak.

Politik akomodasi dan *power sharing* yang dimainkan Mahnan menjadi modalitas untuk membangun kohesi sosial dan sumber le-

gitimasi baru untuk menjalankan pemerintahan. Di tengah kohesi sosial dan legitimasi yang kuat, Kades Mahnan Hariyanto mampu mengambil inisiatif fundamental untuk melakukan perubahan terhadap pemerintahan dan pembangunan desa. Untuk menjaga akuntabilitas, secara rutin kepala desa memberikan laporan pelaksanaan kegiatan desa dengan mengundang BPD, tokoh masyarakat, tokoh agama, perwakilan dusun, PKK, Karang Taruna untuk melaporkan jalannya pemerintahan. Selain mengundang perwakilan masyarakat, keputusan desa, laporan kegiatan desa, laporan keuangan pelaksanaan kegiatan di tempelkan pada papan pengumuman yang terletak di kantor Kepala Desa, Balai Latihan Terpadu agar lebih mudah dibaca oleh warganya. Kepala Desa juga memberikan kemudahan bagi warga untuk meminta keterangan bila ada hal yang kurang bisa dimengerti oleh warganya. Di internal pemerintah desa, setiap hari Jumat diadakan pertemuan perangkat desa untuk melaporkan semua kegiatan dan merespon kondisi masyarakat selama seminggu.

Masalah pasca pilkades yang serupa juga dialami oleh Desa Lepadi di Dompu. Sebagaimana dinamika Pilkades pada umumnya, menjelang pilkades selalu diwarnai dengan perpecahan warga karena terjebak dalam aksi dukung mendukung calon tertentu. Meskipun 'aroma' persaingan berlanjut hingga paska Pilkades, sang kepala desa terpilih tetap bergeming mencari cara untuk mendamaikan seluruh elemen desa. Strategi *pertama* yaitu melanjutkan dan menjalankan konsep-konsep pembangunan pemerintahan desa, dari kepemimpinan kades sebelumnya. Kades lama memimpin desa dengan kepemimpinan yang komunikatif, memberikan kesempatan warga untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pembangunan, melaksanakan pemerintahan dengan transparan. Strategi *kedua*, kades terpilih berkeliling menemui warga untuk mensosialisasikan program desa. Informasi berkaitan dengan pembangunan disampaikan ke warga melalui pertemuan dengan perwakilan warga, BPD, tokoh masyarakat, tokoh

agama. Selain itu juga dilakukan dengan menempelkan informasi pada papan pengumuman di kantor kepala desa, di bendungan dan melalui informasi langsung ketika mimbar sholat Jumat dan saat ada hajatan.

Situasi politik yang lebih damai menjadi modalitas bagi kepala desa Lepadi melancarkan pembangunan desa. Dia menggariskan Visi Desa Lepadi adalah terwujudnya masyarakat Lepadi yang aman, sejahtera dan lestari tahun 2020 disemangati budaya kebersamaan. Dengan semangat kebersamaan, kepala desa berupaya mencapai visi desa dengan kebijakan desa dan perencanaan desa yang lebih progresif dan sesuai dengan kebutuhan, tantangan dan aset lokal. Dari sisi akuntabilitas, upaya untuk menjaga kepercayaan warga dilaksanakan dengan salah satunya melakukan laporan serah terima kegiatan dan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan kepada warga. Biasanya warga akan diundang untuk menghadiri acara tersebut. Pada saat kegiatan ini berlangsung, warga dipersilahkan untuk memberikan tanggapan, meminta penjelasan dan sekaligus melakukan klarifikasi. Di sisi lain, partisipasi warga dalam proses perencanaan pembangunan berjalan cukup baik. Proses musyawarah di kelompok dan di tingkat dusun melibatkan perwakilan kepala keluarga. Sementara pada proses Musrenbangdes, perwakilan warga baik tokoh masyarakat, tokoh agama, perwakilan dusun, kelompok perempuan dan warga miskin turut diundang. Bahkan perwakilan masyarakat yang terlibat dalam pelaksanaan program PNPM juga turut menjadi bagian penting dalam proses Musrenbangdes. Di sinilah proses melakukan sinkronisasi antara program PNPM dan Musrenbangdes dilakukan. Tidak ada istilah 'jalan sendiri-sendiri' tetapi ada upaya dan komitmen untuk mensinergikan kedua program agar tidak terjadi tumpang tindih dan dobel kegiatan dan anggaran. Program yang sudah direncanakan dengan sumber dana dari PNPM, tidak akan di programkan lagi oleh dana APB Desa. Hal ini meringankan beban APB Desa, karena biasanya ada beberapa program dan kegiatan yang sudah mendapatkan dukungan PNPM.

Kepekaan tentang legitimasi, kebersamaan, kinerja dan demokrasi juga menjadi gaya politik kepala desa Oemolo, Pak Tius. Kades Oemolo Kabupaten Kupang, selalu berkoordinasi dengan para tokoh desa, dan kelembagaan-kelembagaan desa yang ada. Koordinasi tersebut dilakukan untuk melancarkan jalannya pembangunan. Sebelum perencanaan pembangunan dibahas secara formal di kantor desa, secara pribadi, sang kades berkoordinasi dengan para tokoh masyarakat lebih dulu. Momentum informal tersebut dimanfaatkan untuk menjelaskan kepada warga tentang kemanfaatan dan termasuk kerugian dari suatu program pembangunan. Dengan cara ini, sang kades bisa menjajagi sekaligus mendapat banyak tanggapan dan masukan dari masyarakat. Persetujuan dan berbagai pendapat masyarakat yang terhimpun sangat bermanfaat sebagai modal awal musyawarah desa.

Pengalaman pahit pernah dialami sang kades ketika, pemerintah desa membuat perencanaan program pembangunan pagar desa tanpa berkoordinasi dengan warga desa melalui tokoh masyarakat maupun perwakilan kelembagaan desa. Meski tujuannya baik yakni untuk melindungi kantor desa dari masuknya ternak warga ke halaman kantor desa, tapi karena tidak dibicarakan terlebih dahulu bersama mereka, program ini pun mendapat banyak tentangan dari warga. Karenanya, strategi dan pendekatan terhadap warga desa pun dirubah. Alhasil dengan mendekati tokoh masyarakat dan perwakilan kelembagaan masyarakat, visi dan misi program-program pembangunan desa pun dapat tersampaikan dengan lugas dan cenderung mudah dicerna oleh warga.

Membuka ruang dialogis di luar forum musyawarah formal desa, mempunyai efektivitas tersendiri untuk menjelaskan duduk tujuan dan kemanfaatan suatu program. Pengalaman Kades Oemolo dalam membuat program terobosan yaitu pencetakan sawah baru kiranya patut dipetik pembelajarannya. Sebelum mengangkat inisiatif program pembuatan lahan sawah baru di kantor desa (dalam musyawarah

desa), Kades Oemolo berkordinasi dengan para tokoh dan masyarakat juga. Ketika mendapati ada masyarakat yang keberatan, maka kepala desa mengutus orang untuk melakukan pendekatan yang jamak dikenal dengan pendekatan okomana. Dalam pendekatan ini, orang yang diutus sang kades membawa tempat sirih lalu secara adat menyampaikan bahwa pemerintah membutuhkan warga bersangkutan untuk berdiskusi. Setelah pesan sang kades yang disampaikan oleh utusan (kurir) diterima, maka sang kades bisa menindaklanjutinya dengan berkunjung ke tokoh atau warga yang sebelumnya belum bisa menerima gagasan pembangunan sawah baru tersebut.

Di tempat lain, Kepala Desa (Kades) Julubori mendapat legiti-masi dan apresiasi dari warga karena bisa membawa perubahan yang signifikan seperti pengadaan berbagai infrastruktur di desa, jalan tani, drainase. Dengan kemampuan melakukan pendekatan pada berbagai pihak, membawa perubahan baik pada desa yang dipimpinnya. Kemampuan me-lobby yang dimiliki kepala desa terbukti efektif untuk melakukan komunikasi dengan Bupati Gowa, sehingga kades dijadikan koordinator orang-orang pemberani. Dengan semangat yang dibangun bahwa jika kita ingin menjadi orang kuat maka kita harus bersinergi dengan orang-orang pemberani, sehingga kekuatan kita akan bertambah, begitu semangat yang diyakini.

Kades Julubori menjelaskan bahwa dia mampu merangkul 16 orang kuat atau sering orang memberikan istilah preman, karena perilakunya yang dianggap meresahkan warga. Preman dari desa lain bergabung menjadi 26 orang preman yang bertugas mengamankan Desa Julubori bahkan Gowa. (Bupati mengangkat para pemberani itu untuk mengelola koperasi yang didanani oleh kontraktor dengan *fee* 2% dari nilai kontrak/kegiatan). Ada beberapa langkah menarik yang dilakukan oleh Kades Julubori untuk memajukan desanya, antara lain dengan:

1. Mengumpulkan orang-orang pintar di Julubori dari berbagai elemen dari ekonomi untuk mendukung program ketahanan pangan;
2. Mengumpulkan tokoh kharismatik untuk mendukung program dan fasilitasi warga terhadap akses kesehatan;
3. Mengumpulkan orang-orang pemberani dalam hal ini guru untuk memajukan pendidikan
4. Mengumpulkan orang-orang kuat: preman, untuk menjaga keamanan

RKP Desa yang dikawal Kades Julubori dengan mengenalkannya pada SKPD banyak yang ditindaklanjuti dengan pemberian dana. Kades juga berhasil memprakarsai pendampingan pada 26 preman, 16 orang dari Desa Julubori dan 10 orang dari desa tetangga, mereka dikumpulkan dan mendapatkan pembinaan dari Kades Julubori. Keberhasilan pendampingan-pembinaan ini kemudian dilirik oleh Bupati Gowa yang kemudian mereka direkrut untuk dijadikan relawan pada kegiatan di Kabupaten Gowa, dan mereka mendapatkan tugas pendampingan, pengawasan semua kegiatan yang dilakukan oleh bupati. Keberhasilan ini membawa pengaruh baik untuk Desa Julubori dengan semakin dikenal sebagai prakarsa utama pembina preman nakal menjadi baik.

Di Kabupaten Sumba Tengah ada kepala desa Tana Modu bernama Yubi Umbu Moki. Ia adalah orang bersahaja meski berasal dari keturunan kelompok bangsawan atau raja. Yubi Modu menjadi kepala desa bukan karena darah bangsawan, tetapi karena ia memiliki modal sosial yang kuat karena pengalaman pengabdian yang panjang di desa, setelah pulang kampung dari Jakarta. Dengan penampilan yang merakyat, kepala desa ini giat membuat terobosan perubahan tanpa menghadapi beban legitimasi.

Sementara di Rappoa, Bantaeng, hadir kepala desa muda bernama Irvan Darwin, yang progresif dan pro demokrasi. Kepala desa ini memberikan contoh terkemuka tentang akuntabilitas, transparansi dan responsivitas yang digerakkan dengan kepemimpinan inovatif-progresif. Lewat *leadership* yang tegas dan inovatif, kepala desa meminta seluruh perangkatnya mengajukan lamaran ulang kepada kades, dan menyeleksi kembali perangkat desa, serta menata sumberdaya sesuai kecakapan yang dimiliki. Tradisi baru ini merupakan terapi kejut, yang tidak semua kepala desa berani melakukannya. Namun hasilnya, Kades Rappoa berhasil merapatkan tim pemdes bergerak secara kolektif pada satu tujuan dalam pembangunan desa. Di Rappoa, kades menempelkan semua peta sosial desa, termasuk hasil RPJM Desa, yang membuat seluruh informasi bisa diketahui dan dibaca publik secara transparan. Selain itu kades membuat tradisi baru, dimana setiap tahun, dilakukan pertanggungjawaban publik atas jalannya pemerintahan desa, dihadapan warga. Dari tradisi ini warga dapat mengetahui apakah kades akuntabel, yakni telah menjalankan amanat RPJM Desa atau belum.

## **Keseimbangan, Kontrol dan Akuntabilitas**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan institusi demokrasi perwakilan desa, meskipun ia bukanlah parlemen atau lembaga legislatif seperti DPR. Ada pergeseran (perubahan) kedudukan BPD dari UU No. 32/2004 ke UU No. 6/2014 (Tabel 4.2). Menurut UU No. 32/2004 BPD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa bersama pemerintah desa, yang berarti BPD ikut mengatur dan mengambil keputusan desa. Ini artinya fungsi hukum (legislasi) BPD relatif kuat. Namun UU No. 6/2014 mengeluarkan (eksklusi) BPD dari unsur penyelenggara pemerintahan dan melemahkan fungsi legislasi BPD. BPD menjadi lembaga desa yang melaksanakan fungsi pemerintahan, sekaligus juga menjalankan fungsi menampung dan menyalur-

kan aspirasi masyarakat desa; melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa serta menyelenggarakan musyawarah desa. Ini berarti bahwa eksklusi BPD dan pelemahan fungsi hukum BPD digantikan dengan penguatan fungsi politik (representasi, kontrol dan deliberasi).

Secara politik musyawarah desa merupakan *extended* BPD. Pada UU No. 6/2014 tentang Desa, dalam Pasal 1 (ayat 5) disebutkan bahwa Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis. Pengertian tersebut memberi makna betapa pentingnya kedudukan BPD untuk melaksanakan fungsi pemerintahan, terutama mengawal berlangsungnya forum permusyawaratan dalam musyawarah desa. Kondisi ini yang kemudian dipertegas dalam Undang-Undang Desa di Bagian Keenam, Pasal 54 (ayat 2), hal yang bersifat strategis sebagaimana dimaksud meliputi: a) Penataan Desa; b) Perencanaan Desa; c) Kerja sama Desa; d) Rencana investasi yang masuk ke Desa; e) Pembentukan BUM Desa; f) Penambahan dan pelepasan Aset Desa; dan g) Kejadian luar biasa.

Posisi baru BPD itu akan menimbulkan beberapa kemungkinan plus minus relasi antara kepala desa, BPD dan masyarakat. *Pertama*, fungsi politik BPD yang menguat akan memperkuat kontrol dan legitimasi kekuasaan kepala desa. Pada saat yang sama musyawarah desa akan menciptakan kebersamaan (kolektivitas) antara pemerintah desa, BPD, lembaga kemasyarakatan dan unsur-unsur masyarakat untuk membangun dan melaksanakan visi-misi perubahan desa. Musyawarah desa juga menghindarkan relasi konfliktual *head to head* antara kepala desa dan BPD. *Kedua*, kepala desa yang mempunyai hasrat menyelewengkan kekuasaan bisa mengabaikan kesepakatan yang dibangun dalam pembahasan bersama antara kepala desa dan BPD maupun kesepakatan dalam musyawarah desa. Kepala desa bisa

menetapkan APB Desa dan Peraturan Desa secara otokratis dengan mengabaikan BPD dan musyawarah desa, meskipun proses musyawarah tetap ditempuh secara prosedural. Tindakan kepala desa ini legal secara hukum tetapi tidak legitimate secara politik. Kalau hal ini yang terjadi maka untuk menyelamatkan desa sangat tergantung pada bekerjanya fungsi politik BPD dan kuasa rakyat (*people power*).

**Tabel 4.2**  
**Kedudukan dan Fungsi BPD menurut UU No. 32/2004**  
**dan UU No. 6/2014**

No	Komponen	UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
	Definisi BPD	Lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa	Lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis
	Kedudukan BPD	Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. BPD berwenang dan ikut mengatur dan mengurus desa.	Sebagai lembaga desa yang terlibat melaksanakan fungsi pemerintahan, tetapi tidak secara penuh ikut mengatur dan mengurus desa.
	Fungsi hukum	Fungsi hukum/legislasi kuat: Menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa	Fungsi hukum/legislasi lemah: Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa,
	Fungsi politik	BPD sebagai kanal (penyambung) aspirasi masyarakat dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa (Perdes) dan Peraturan Kepala Desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa;</li> <li>• melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa</li> <li>• Menyelenggarakan musyawarah desa</li> </ul>

Memang agak sulit mengkonstruksi hubungan antara kepala desa dan BPD agar mampu menjamin *check and balances* dan akuntabilitas. Selama ini secara empirik ada empat pola hubungan antara BPD dengan Kepala Desa:

1. Dominatif: ini terjadi bilamana kepala desa sangat dominan/ berkuasa dalam menentukan kebijakan desa dan BPD lemah, karena kepala desa meminggirkan BPD, atau karena BPD pasif atau tidak paham terhadap fungsi dan perannya. Fungsi pengawasan BPD terhadap kinerja kepala desa tidak dilakukan oleh BPD. Implikasinya kebijakan desa menguntungkan kelompok Kepala Desa, kuasa rakyat dan demokrasi desa juga lemah.
2. Kolutif: hubungan Kepala Desa dan BPD terlihat harmonis yang bersama-sama berkolusi, sehingga memungkinkan melakukan tindakan korupsi. BPD sebagai alat legitimasi keputusan kebijakan desa. Implikasinya kebijakan keputusan desa tidak berpihak warga atau merugikan warga, karena ada pos-pos anggaran/keputusan yang tidak disetujui warga masyarakat. Musyawarah desa tidak berjalan secara demokratis dan dianggap seperti sosialisasi dengan hanya menginformasikan program pembangunan fisik. Warga masyarakat kurang dilibatkan dan bilamana ada komplain dari masyarakat tidak mendapat tanggapan dari BPD maupun pemerintah desa. Implikasinya warga masyarakat bersikap pasif dan membiarkan kebijakan desa tidak berpihak pada warga desa.
3. Konflikual: antara BPD dengan kepala desa sering terjadi ketidakcocokan terhadap keputusan desa, terutama bilamana keberadaan BPD bukan berasal dari kelompok pendukung Kepala Desa. BPD dianggap musuh kepala desa, karena kurang memahami peran dan fungsi BPD. Musyawarah desa diselenggarakan oleh pemerintah desa dan BPD tidak dilibatkan dalam musyawarah internal pemerintahan desa. Dalam musyawarah desa tidak

membuka ruang dialog untuk menghasilkan keputusan yang demokratis, sehingga menimbulkan konflik.

4. Kemitraan: antara BPD dengan Kepala Desa membangun hubungan kemitraan. “Kalau benar didukung, kalau salah diingatkan”, ini prinsip kemitraan dan sekaligus *check and balances*. Ada saling pengertian dan menghormati aspirasi warga untuk melakukan *check and balances*. Kondisi seperti ini akan menciptakan kebijakan desa yang demokratis dan berpihak warga.

Pola kemitraan bisa terjerumus ke dalam pola kolusif kalau relasi kades-BPD dilakukan secara tertutup dan tidak ada diskusi yang kritis. Namun jika pola kemitraan berlangsung secara normatif dan terbuka, maka pola ini menjadi format terbaik hubungan antara kepala desa dan BPD. Sesuai anjuran kaum komunitarian, pola kemitraan memungkinkan kades-BPD terus-menerus melakukan deliberasi untuk mengambil keputusan kolektif sekaligus sebagai cara untuk membangun kebaikan bersama. Tabel 4.3 di bawah memberikan contoh konkret hubungan kemitraan antara kepala desa dan BPD.

**Tabel 4.3**

**Praktik-praktik Baik Inovatif BPD menjadi Mitra Kepala Desa**

No.	Desa, Kabupaten, Provinsi	Jenis Inovasi BPD	Tupoksi BPD dalam Undang-Undang Desa
1.	Desa Julubori, Kabupaten Gowa, Provinsi Sulawesi Tengah	Selepas sholat Idul Adha, BPD berinisiatif menyampaikan evaluasi pembangunan desa dihadapan kepala desa, perangkat desa, dan warga masyarakat.	BPD melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa (Pasal 55-c)
2.	Desa Julubori, Kabupaten Gowa, Provinsi Sulawesi Tengah	BPD mengadakan acara penyelenggaraan “Jambore Kader Perencanaan Penganggaran Partisipatif”, yang menjadi forum berbagi bersama antar desa tentang potensi, permasalahan, dan pengalaman membangun desa untuk kesejahteraan warga.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BPD menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat (Pasal 55-b)</li> <li>• BPD mengadakan musyawarah kerjasama Desa yang bersifat strategis (Pasal 54-(1) dan(2))</li> </ul>
3.	Desa Lanci Jaya, Kabupaten Dompu, Provinsi Nusa Tenggara Barat	BPD merespon aspirasi warga yang disampaikan melalui forum informal (di masjid, di sawah, di jalan) yang kemudian menjadi kesepakatan bersama di desa, dan dituangkan dalam Perdes.	Kewajiban BPD menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat desa (Pasal 63-c)
4.	Desa Lapandewa Kabupaten Buton, Provinsi Sulawesi Tenggara	Kesepakatan warga untuk melakukan Perlindungan Terumbu Karang dan melahirkan Perdes Kawasan Pesisir dan Laut Kacimbola, yang berisi larangan kegiatan pengrusakan lingkungan hidup. Barang siapa yang melanggar, maka dikenai sanksi adat, denda, maupun tindak pidana.	Kewajiban BPD menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat desa (Pasal 63-e)

No.	Desa, Kabupaten, Provinsi	Jenis Inovasi BPD	Tupoksi BPD dalam Undang-Undang Desa
5.	Desa Reksosari, Kabupaten Semarang, Provinsi Jawa Tengah	Ada keinginan warga turut terlibat dalam proses pemilihan perangkat desa. BPD berinisiatif melakukan proses penjaringan hasil pilihan warga. Hasil dari penjaringan tersebut dipakai sebagai acuan pemilihan/penentuan perangkat desa di pemerintah desa.	Kewajiban BPD mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/ atau golongan (Pasal 63-d)
6.	Desa Melung, Kabupaten Banyumas, Provinsi Jawa Tengah	Sejak tahun 2013, panitia Pilkades bentukan BPD, tidak memungut biaya apa pun kepada para calon Kades termasuk pendaftaran Pilkades. Dana pilkades bersumber dari APB Desa, bantuan pemerintah dan bantuan pihak ketiga (sumbangan masyarakat). Kampanye mencari pemimpin dalam Pilkades murah dan bersih sudah dilakukan sejak tahun 2001.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kewajiban BPD membentuk panitia Pilkades yang bersifat mandiri dan tidak memihak (Pasal 32 ayat 2 dan 3).</li> <li>• Kewajiban BPD menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan desa (Pasal 63-f)</li> </ul>

## Demokrasi Deliberatif-Partisipatif Musyawarah Desa

Musyawarah desa (selanjutnya disingkat MD) merupakan institusi dan proses demokrasi deliberatif yang berbasis desa. Secara historis musyawarah desa merupakan tradisi masyarakat lokal Indonesia. Salah satu model musyawarah desa yang telah lama hidup dan dikenal di tengah-tengah masyarakat desa adalah Rapat Desa (*rembug* Desa) yang ada di Jawa. Dalam tradisi rapat desa selalu diusahakan untuk tetap memperhatikan setiap aspirasi dan kepentingan warga sehingga usulan masyarakat dapat terakomodasi dan sedapat mungkin dapat dihindari munculnya riak-riak konflik di masyarakat. Selain model rapat desa ada bentuk musyawarah daerah-daerah lain seperti Kerapatan

Adat Nagari di Sumatera Barat, Saniri di Maluku, Gawe Rapah di Lombok, Kombongan di Toraja, Paruman di Bali. Namun tradisi MD masa lalu cenderung elitis, bias gender dan tidak melibatkan kaum miskin. PNPM Mandiri juga mempunyai MD yang mengutamakan kesetaraan gender dan melibatkan kaum miskin. Namun MD ala PNPM ini apolitik dan tidak bekerja dalam sistem desa, melainkan hanya dijalankan untuk merencanakan, melaksanakan dan melaporkan proyek. Kelahiran musyawarah desa dalam UU No. 6/2014 tentang desa berangkat dari kritik terhadap model MD masa lalu dan MD ala PNPM.

Pola MD yang lebih baik telah dirintis oleh ACCESS dan paramitranya, khususnya praktik inovasi Musrenbangdes. Hampir semua desa ACCESS telah menunjukkan musrenbangdes inovatif. Tabel 4.4. memberikan ringkasan tentang musrenbang inovatif dari sisi aktor yang terlibat, proses, serta manfaat dan dampaknya, sehingga mampu membangun model demokrasi deliberatif dan partisipatif.

Dalam praktik MD sering dilaksanakan oleh desa untuk membicarakan persoalan-persoalan di luar perencanaan pembangunan. Kabupaten Kupang, Timor-Tengah-Selatan, maupun Sumba musyawarah desa sering digunakan sebagai ajang untuk membicarakan masalah adat. Persoalan adat di daerah-daerah tersebut sering diselesaikan melalui musyawarah desa misalnya membahas perkawinan adat, musyawarah perayaan desa, penyelesaian sengketa. Dalam musyawarah adat ini yang hadir biasanya tokoh-tokoh adat, tokoh-tokoh masyarakat lainnya, BPD. Keputusan dalam musyawarah adat ini akan menghasilkan kesepakatan-kesepakatan yang tidak tertulis dan biasanya berujud pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan semua pihak untuk dipatuhi. MD dalam hal ini untuk membangun kesepakatan bersama di antara masyarakat desa tersebut, walaupun kadangkala keputusan bersifat lisan namun warga desa sangat patuh menaatinya.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Hasil FGD di Kota Kupang Provinsi NTT pada tanggal 6-7 Februari 2014 dengan peserta pemerintah desa, BPD, unsur perwakilan lembaga kemasyarakatan desa, tokoh masyarakat

**Tabel 4.4.**  
**Matriks Metamorphosis Forum Musrenbangdes**

Arah perubahan Aspek	Sebelum	Sesudah	Manfaat dan dampaknya
<b>Tujuan &amp; orientasi</b>	Forum perencanaan sebagai arena kontestasi kepentingan elite atau untuk melayani kepentingan elit. Substansi prosesnya lebih bersifat formalitas belaka	Forum perencanaan sebagai arena kontestasi kepentingan warga sehingga bermakna bagi warga	Hasil perencanaan menjawab kebutuhan warga dan bukan keinginan elit
<b>Proses &amp; interaksi antar aktor</b>	Forum perencanaan sebagai panggung untuk agenda seremonial untuk lomba pidato elite pemerintah (SKPD)	Forum perencanaan sebagai panggung untuk visioning (jangka pendek, menengah dan jangka panjang) yang solutif bagi warga. Terbuka ruang untuk mereka saling menyatakan argumentasi untuk setiap usulan dan keputusan yang dibuat dan mereka bisa saling konsultasi menyelesaikan persoalan mereka.	Warga sebagai peserta merasa dihargai pendapatnya dan semakin percaya diri untuk merencanakan sesuatu yang berguna bagi mereka
<b>Aktor &amp; ruang</b>	Merupakan forum yang terbatas dan bersifat eksklusif (elitis)	Menjadi forum yang terbuka dan bersifat inklusif	Membangkitkan antusiasme warga untuk mengikutinya. Pesertanyapun menjadi meningkat dari waktu ke waktu
<b>Aktor &amp; metode</b>	Merupakan forum warga tetapi dikendalikan oleh pemerintah (Pemdes, LPM dan Kecamatan) tanpa metode yang jelas (kaku, formal dan mekanis)	Merupakan forum warga yang dikendalikan warga dan difasilitasi KPM dan LPM dengan metode yang jelas (menarik, terarah dan dinamis) sehingga menarik semua peserta untuk berpartisipasi aktif	Membangkitkan rasa percaya diri pada warga dan pada akhirnya menimbulkan rasa memiliki terhadap apa yang mereka hasilkan

Arah perubahan Aspek	Sebelum	Sesudah	Manfaat dan dampaknya
<b>Aktor &amp; karakter keputusan</b>	Merupakan forum penyampaian pendapat & keputusan oleh elit dan karakter keputusannya sangat “berwajah laki-laki”	Forum yang membuka ruang dan kesempatan penyampaian pendapat dan membuat keputusan tanpa diskriminasi (laki, perempuan, kaya-miskin, tua-muda). Wajah forumnyapun berubah karena lebih “adil jender dan humanis”	Meningkatkan kesadaran kritis warga tentang pentingnya pengakuan terhadap kesetaraan jender dan tanpa diskriminasi
<b>Paradigma perencanaan &amp; pemanfaatan aset</b>	Perencanaan dipahami sebagai pembangunan fisik sehingga semua usulan yang muncul bersifat fisik yang perlu dipenuhi oleh pihak luar (supradesa)	Perencanaan dipahami bukan sesuatu yang bersifat fisik belaka tetapi lebih pada pemenuhan kebutuhan yang lebih hakiki (kebutuhan yang lebih mendasar seperti; pendidikan, kesehatan, ekonomi dan peningkatan kapasitas) yang bisa dipenuhi oleh mereka sendiri (melalui APB Desa), supradesa maupun pihak ketiga	Perubahan paradigma tentang makna pembangunan yang lebih utuh. Warga menyadari akan potensi diri sendiri yang jika dioptimalkan bisa menyelesaikan masalah mereka sendiri. Tetapi dukungan pihak lain juga tetap dibutuhkan
<b>Ketersediaan informasi</b>	Informasi-informasi yang berhubungan dengan dokumen perencanaan (hasil dan umpan balik usulan program), program dan jadwal bersifat tertutup	Semua informasi sudah tersedia dalam dokumen dan terbuka, hasil perencanaan dan umpan balik bisa dilihat dan dibaca warga	Meningkatkan kualitas dan akuntabilitas informasi perencanaan baik dari aspek penyelenggaraan ( <i>supply</i> ) maupun dari warga ( <i>demand</i> )
<b>Ruang &amp; pilihan (alternative) untuk menegosiasikan kepentingan</b>	Merupakan forum dengan agenda dan ruang interaksi yang <i>rigid</i> . Setelah warga menyampaikan program dan hanya menunggu hasil keputusan sidang anggaran eksekutif dan legislatif	Forum Musrenbang tidak hanya forum untuk menyampaikan pendapat tetapi tersedia ruang dan kesempatan untuk melakukan negosiasi kepentingan warga yaitu melalui lobby dengan SKPD dan DPRD dari dapil dimana DPRD tersebut berasal	Warga tidak hanya bergantung pada cara konvensional dalam menegosiasikan kepentingan tetapi berhasil membangun strategi maupun strategi alternatif dalam menegosiasikan kepentingan mereka

Sumber: Yayasan Cendana Mekar, 2014.



MD dapat juga digunakan desa untuk membicarakan kejadian-kejadian luar biasa yang dialami oleh desa. Misalnya hal ini pernah terjadi di desa-desa Kabupaten Bantul, DIY pada saat terjadi gempa bumi pada tahun 2006. Pada saat gempa itu terjadi selain memakan korban jiwa banyak juga rumah atau bangunan yang rusak bahkan roboh. Untuk membangun kembali bangunan-bangunan yang rusak dan roboh tadi desa mengadakan musyawarah desa untuk mengambil pemecahan masalah untuk membangun kembali bangunan yang rusak dan roboh akibat gempa bumi. Banyak keputusan pada saat itu yang dihasilkan dari musyawarah desa. Semangat gotong-royong menjadi sendi kehidupan dalam musyawarah desa di Kabupaten Bantul menjadi inti kekuatan masyarakat dalam mengatasi persoalan-persoalan akibat gempa bumi pada tahun 2006.

Di Desa Sumbermulyo Kabupaten Bantul, MD digunakan untuk memutuskan apakah desa memberikan rekomendasi untuk investor boleh masuk atau tidak. Pemerintah desa mengadakan kerjasama dengan perusahaan wigs. Sebelum investor masuk pemerintah desa dan BPD telah mengundang unsur-unsur masyarakat dalam musyawarah desa. Karena ada kesepakatan dalam MD tersebut, maka pemerintah

desa memberikan rekomendasi yang akan digunakan oleh investor untuk mengurus izin di Kabupaten.<sup>7</sup>

Pengalaman serupa juga terjadi di Desa Oemolo Kabupaten Kupang, NTT. MD dilaksanakan untuk melakukan kerjasama dengan investor burung walet dari Kalimantan Tengah yang ingin mengelola potensi burung walet di desa tersebut. Sebelum kerjasama tersebut ditandatangani oleh kepala desa, maka kepala desa mengundang BPD, tokoh masyarakat, tokoh adat, masyarakat (unsur kepala keluarga yang akan diajak kerjasama) untuk membicarakan segala hal yang berhubungan dengan kerjasama antara desa dengan investor. Dalam MD tersebut disetujui kerjasama antara investor dengan pihak desa yang diikat dalam sebuah bentuk perjanjian kerjasama antara kedua belah pihak. Setelah kerjasama kedua belah pihak ditandatangani Kepala Desa Oemolo selanjutnya melaporkan ke bupati melalui camat.

## **Organisasi, Representasi dan Partisipasi Warga**

Institusi parokhial, institusi asli, dan institusi korporatis seperti lembaga kemasyarakatan bukan sederet institusi demokrasi untuk memperkuat kedaulatan rakyat. Meskipun lembaga kemasyarakatan disiapkan sebagai wadah partisipasi, tetapi partisipasi melalui wadah ini merupakan bentuk mobilisasi solidaritas sosial terhadap kader desa untuk melayani masyarakat. BPD merupakan institusi demokrasi desa paling dekat dengan pemerintah desa, yang harus ada tetapi tidak cukup untuk memperkuat kedaulatan rakyat, sebab elitisme selalu hadir sebagai jebakan dalam institusi perwakilan semacam BPD. Musyawarah desa bisa menjadi institusi yang bisa memperluas representasi dan partisipasi, sekaligus memperkuat kedaulatan rakyat. Namun musyawarah desa akan kehilangan makna, bahkan bisa lemah

---

<sup>7</sup> Hasil FGD dengan pemerintah desa, BPD, lembaga kesyarakatan desa, tokoh masyarakat perwakilan dari Kabupaten Bantul, Kulonprogo, Gunungkidul, Sleman, DIY, di Yogyakarta, tanggal 6-7 Februari Tahun 2014

syahwat, jika tidak ditopang warga yang kuat. “Warga masyarakat yang terorganisir ke dalam kelompok-kelompok yang padu”, demikian ungkap Francis Fukuyama (2005), “jauh lebih mungkin menuntut dan menerima pertanggungjawaban ketimbang masyarakat yang terdiri atas individu-individu yang tidak terorganisir”.

Organisasi warga itu kami sebut sebagai *civil institution*, sebuah institusi lokal yang dibentuk secara mandiri oleh warga, untuk memperhatikan isu-isu publik (yang melampaui isu-isu parokhial dan adat-istiadat) serta sebagai wadah representasi dan partisipasi mereka untuk memperjuangkan hak dan kepentingan mereka. Spirit kewargaan – sebagai jantung *strong democracy* – hadir dan dihadirkan oleh organisasi-organisasi warga atau organisasi masyarakat sipil di ranah desa. Semua desa di tempat kerja ACCESS melahirkan organisasi warga dengan nama yang berbeda-beda (organisasi rakyat, *community center*, gerakan perempuan peduli desa, kader penggerak masyarakat desa, forum kawasan, dan sebagainya), sebab organisasi warga ini merupakan pintu masuk advokasi yang dijalankan ACCESS dan para mitra. Kehadiran organisasi warga di ranah desa ini tentu merupakan lompatan baru, sebab selama puluhan tahun desa korporatis hanya mengenal lembaga-lembaga korporatis (PKK, Karang Taruna, RT, RW dan sebagainya).

Dalam ranah demokrasi, organisasi warga menjadi arena representasi dan partisipasi, baik kaum perempuan maupun warga miskin, untuk memperjuangkan kepentingan dan hak-hak dasar mereka. Mereka tidak hanya berpartisipasi secara pasif melalui wadah *invited space*, tetapi juga berpartisipasi secara aktif melalui pola *popular participation*. Secara horizontal, sesama warga melakukan pembelajaran, deliberasi, dan membangun kesadaran kolektif, maupun secara mandiri memberikan pelayanan kepada warga. Secara vertikal, mereka melakukan *engagement* dengan pemimpin desa, memainkan politik representasi dalam Musrenbang, menuntut pelayanan publik lebih

baik, mendesak alokasi dana untuk berbagai kepentingan (pembinaan Posyandu, dukungan untuk ketahanan pangan, penyediaan air bersih, dan lain-lain).

Di Lombok Barat, misalnya, hadir *community center* (CC) yang bergerak pada pengaduan layanan publik. Mereka hadir sebagai bentuk kepedulian terhadap rendahnya IPM Lombok Barat. CC adalah organisasi warga, atau disebut sebagai organisasi masyarakat sipil, yang menjadi pusat layanan informasi, pengaduan dan pembelajaran yang mudah diakses warga, serta menjadi alat kontrol yang efektif bagi unit-unit pelayanan publik. Ada sejumlah peran yang dimainkan oleh CC. *Pertama*, sebagai sarana penyampaian pengaduan warga terhadap pelayanan publik. *Kedua*, sebagai wadah untuk berbagi ilmu dan keterampilan. Meskipun awal keberadaannya CC lahir untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik, namun dalam perkembangannya CC menjadi ruang bersama untuk saling memperkuat pengetahuan tentang apa pun, termasuk soal pentingnya memperkuat partisipasi warga dalam perencanaan dan penganggaran di tingkat desa hingga kabupaten. “Pusat pengaduan pelayanan publik di desa sangat membantu. Kalau di kantor pemerintah, ibu-ibu kan malu, belum lagi ditanyakan macam-macam. Sekarang kami, perempuan di desa tidak cuma manggut-manggut saja, tapi ikut ngomong (Kustiyah atau Ibu Gandhu, Ketua *Community Center* (CC) Mandiri, Desa Kekeri, Lombok Barat). *Ketiga*, dalam rangka mengontrol dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. CC telah berhasil membangun kesepakatan bersama dengan Dinas Kesehatan melalui penandatanganan MoU Kesehatan di tingkat Kabupaten, guna mengontrol kualitas layanan Puskesmas. *Keempat*, CC telah memfasilitasi penyelesaian masalah-masalah terkait dengan TKI, yang bekerjasama dengan pihak-pihak terkait. Sebagaimana yang diceritakan oleh Ibu Gandhu, di desanya lebih dari 50% perempuan memilih bekerja sebagai TKI, namun sayangnya banyak dari mereka tidak mengetahui informasi seputar

TKI, sehingga seringkali pulang dengan membawa persoalan. Karena itu, CC mengambil peran untuk melakukan transformasi pengetahuan sehingga pilihan untuk menjadi TKI bisa menjadi pilihan yang rasional serta seorang TKI sebelum berangkat sudah harus mengetahui hak-haknya juga. CC di Desa Kekerri juga melakukan advokasi kepada pemerintah desa agar turut memberikan perlindungan kepada warganya sehingga tidak terjebak pada bentuk-bentuk kecurangan dalam pengurusan administrasi calon TKI, seperti pemalsuan umur.

Dengan nama yang berbeda dengan *community center*, di Kabupaten Jeneponto hadir Lembaga Pengaduan Masyarakat (LPM). Prosesnya mencakup dua aspek, yaitu: aspek inisiatif dan aspek proses pelembagaan. Tahun 2007, LPM semakin aktif terlibat dalam kerjasama advokasi untuk mendorong perbaikan pelayanan publik. LPM menjadi mitra SKPD/ Penyelenggaraan Publik, termasuk DPRD yang melihat keberadaan LPM mampu menjangkau konstituennya. Berawal dari 5 LPM di 5 desa dampingan, saat ini berkembang menjadi 47 LPM di 47 desa/kelurahan. Mendorong Perda No.2 tahun 2007 tentang Pelayanan Publik di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jeneponto. Pada April 2008, LPM di 13 desa intensif mengadakan pertemuan-pertemuan dengan 17 puskesmas dan Dinas Kesehatan Jeneponto untuk membahas tentang standar pelayanan prima. Terjadi peningkatan kapasitas yang sangat luar biasa di level masyarakat. Masyarakat memiliki kemampuan masyarakat untuk mengorganisir diri, meningkatkan pengetahuan, sikap dan keterampilan tentang pelayanan publik.

Di Buton Utara lahir organisasi warga bernama Lembaga Pusat Komunikasi Masyarakat (LPKM), yang berdiri pada tanggal 23 Mei 2011. Keberadaan LPKM di Desa Wa Ode Angkalo cukup memberi kemanfaatan bagi masyarakat. Lembaga ini terbentuk atas inisiatif 7 orang fasilitator desa yang tumbuh dari program ACCESS. Para inisiator LPKM memproyeksikan lembaga itu bisa menjadi jembatan (*intermediary*) yang mempertemukan kepentingan pemerintah dan aspirasi

masyarakat. Misi ini muncul karena selama ini masyarakat Desa Wa Ode Angkalo kehilangan atau bahkan tidak tahu kemana kritik dan aspirasi harus mereka salurkan. Karena itu, selain mengembangkan peran sebagai lembaga pengaduan masyarakat terkait dengan kebijakan publik, LPKM juga berupaya menjadi semacam pusat informasi di mana sirkulasi informasi didalamnya bermanfaat bagi masyarakat desa.



## Bab 5

### Desa Bermanfaat Melayani Warga

Tahun 2012 lalu saya sempat mengunjungi desa-desa kebun di Sumatera Selatan. Kesan saya, desa-desa yang saya kunjungi itu menghadirkan kepala desa yang kaya, tetapi institusi desa yang dipimpinnya miskin atau kurang bermanfaat untuk warga. Dalam bahasa yang lain, ada desa tetapi tidak ada tradisi berdesa. Desa tidak lebih hanya sebagai kampung halaman, tempat bermukim penduduk dan unit administratif belaka. Sebagai unit administratif, desa hanya menghadirkan kepala desa dan perangkat desa yang menjalankan tugas-tugas administratif dari negara: membuat surat keterangan, surat jalan, surat rekomendasi izin, maupun surat keterangan tanah yang semua ini mengandung rente ekonomi. Dalam desa yang miskin tradisi berdesa, perangkat desa memang tidak sekadar mengejar rente ekonomi, tetapi juga melayani kebutuhan sosial warga. Namun pelayanan yang paling menonjol adalah sebagai “pemadam kebakaran”, yakni mengatasi percekocokan suami isteri, pertikaian warisan, sengketa antarwarga, maupun kasus-kasus serupa, selain juga melayani upacara kematian, pesta dan lain-lain.

Peran desa dalam mata rantai administrasi dan “pemadam kebakaran” itu sudah berlangsung lama secara turun-temurun. Para kepala desa dan perangkat baru biasanya meneruskan kebiasaan yang diwariskan oleh para pendahulunya. Semua berjalan apa adanya, kurang bermakna, dan kurang inovatif. Karena itu sangat wajar bila muncul pertanyaan: apa hakekat desa dan apa manfaat desa yang sejati untuk warga? Di balik pertanyaan ini sebenarnya menghadirkan gugatan terhadap peran konvensional yang dijalankan oleh desa: buat apa desa kalau hanya menjalankan tugas administratif dan pemadam kebakaran. Di balik gugatan, sebenarnya juga ada harapan agar desa berperan dan bermanfaat untuk membangun ketahanan sosial, memberikan layanan dasar, menanggulangi kemiskinan, memperbaiki kualitas manusia, serta meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Desa bukan berarti tidak menyelenggarakan pembangunan. Tetapi pembangunan yang dilaksanakan desa selalu bias fisik: aspalisasi dan semenisasi. Di desa bukan berarti sepi dari program-program pemberdayaan yang dijalankan oleh pemerintah supra desa. Di desa ada PNPM Mandiri yang membangun sarana fisik, PPIP yang membangun sarana fisik lagi, PAMSIMAS yang membangun sarana air bersih, Desa Siaga yang membangun kesehatan masyarakat dan lain-lain. Tetapi semua itu hanya pembangunan di desa (membangun desa), bukan pembangunan desa (desa membangun). Desa hanya menjadi lokasi proyek atau objek penerima manfaat, dan kepala desa hanya menjadi penonton meskipun dalam setiap proyek dia diposisikan sebagai fasilitator. Namun ketika proyek-proyek itu bermasalah atau tidak berbekas, dan kemudian masyarakat menyampaikan komplain kepada kepala desa, maka sang kepala desa menjawab: itu bukan tanggungjawab saya.

UU Desa sangat sadar akan kelemahan tradisi berdesa dan desa yang kurang bermanfaat kepada warga. Karena itu UU Desa melakukan perubahan terhadap perspektif dan substansi pembangunan

desa, yang tidak hanya berorientasi pada pembangunan fisik, melainkan mengandung empat orientasi: pelayanan dasar, sarana dan prasarana fisik, pengembangan potensi ekonomi lokal dan pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Semua ini menyangkut dengan kebutuhan hidup warga dan kepentingan masyarakat sehari-hari yang membutuhkan penanganan dan pelayanan secara dekat dan cepat. Khusus mengenai pelayanan dasar, baik aspirasi para pihak maupun UU Desa mengamanatkan bahwa desa tidak hanya memberikan *supply* pelayanan administratif, tetapi juga mencakup kesehatan, pendidikan dan infrastruktur dasar.

Apa bentuk pelayanan dasar kesehatan, pendidikan dan infrastruktur dasar yang mungkin dan bisa diselenggarakan oleh desa? Bab 4 ini akan memberikan sejumlah contoh konkret pelayanan yang diberikan oleh desa, khususnya penyediaan air bersih, kesehatan dan pendidikan. Pengalaman dan pelajaran dari ACCESS akan kami ambil sebagai contoh tersebut.

## **Penyediaan Air Bersih Berbasis Desa**

Indonesia sebenarnya merupakan negara nomor lima terbesar di dunia dalam ketersediaan air per kapita. Tetapi air itu belum dikelola secara optimal, dan masih ada puluhan juta warga yang tidak mampu mengakses air bersih. Perhitungan dengan menggunakan kriteria MDGs Indonesia untuk air bersih dan data dari sensus tahun 2010, memperlihatkan bahwa negeri ini harus mencapai tambahan 56,8 juta orang dengan persediaan air bersih pada tahun 2015. Pada tahun yang sama, data Bappenas menunjukkan, proporsi rumah tangga dengan akses terhadap air minum layak, baik di perkotaan maupun perdesaan, hanya sebesar 47,71%. Karena itu setidaknya Indonesia harus mencapai tambahan 36,3 juta orang yang terlayani air bersih pada tahun 2015.

Meskipun warga kelas menengah ke atas mampu menyediakan air bersih secara mandiri, namun pada dasarnya negara mempunyai tanggungjawab menyediakan air bersih untuk warga. Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan penyediaan air bersih, antara lain mengelola Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Sejauh ini telah ada 402 PDAM di kabupaten/kota dari sekitar 500-an kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Dari 402 perusahaan daerah air minum (PDAM), hanya 140-an yang berpredikat sehat dengan jangkauan pelayanan yang terbatas pada masyarakat perkotaan. Desa-desa pelosok hampir tidak terjangkau oleh PDAM. Karena itu, pemerintah melalui Kementerian PU menggelar Program Penyediaan Air Bersih dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS), untuk membangun sarana air bersih dan sanitasi yang secara langsung dan dekat bisa melayani masyarakat. PAMSIMAS I telah dilaksanakan di 6.263 desa di 110 kabupaten/kota, 15 Provinsi dan kemudian disusul PAMSIMAS II menambah 5.000 desa di sejumlah 124 Kabupaten/Kota. Rata-rata setiap desa memperoleh Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) sebesar Rp275.000.000,00.

Semua pihak berharap bahwa sarana air bersih warisan PAMSIMAS yang diberikan kepada masyarakat itu bertahan awet dan berkelanjutan. Namun kami juga sangsi, sebab pendekatan berbasis masyarakat ini mengabaikan tradisi berdesa yang cenderung meninggalkan pemerintah desa, sehingga kepemilikan desa atas sarana air bersih cenderung lemah. Jika proyek dari atas ini tidak diterima dan tidak menyatu dengan sistem desa, maka sulit dipertanggungjawabkan, siapa pemilik otoritas dan akuntabilitasnya.

Karena itu penyediaan air bersih berbasis desa bisa menjadi alternatif atas pendekatan berbasis pemerintah (PDAM) dan juga berbasis masyarakat (PAMSIMAS). Meskipun penyediaan air bersih merupakan kewenangan pemerintah supradesa, tetapi pelayanan yang bersifat dan berskala lokal (dengan teknologi sederhana, sumur yang relatif kecil, dan jangkauan terbatas dalam lingkup desa), telah ditetapkan

oleh UU No. 6/2014 sebagai kewenangan desa. Di sisi lain, meskipun PAMSIMAS mengklaim berbasis masyarakat, namun kebijakan, kewenangan dan pendanaan tetap berasal dari pemerintah. Ini adalah contoh proyek imposisi pemerintah pusat yang menyelenggarakan kewenangan lokal berskala desa.

Penyediaan air bersih berbasis desa pada dasarnya perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengelolaan, pelayanan, dan perawatan diselenggarakan oleh desa. Dengan kalimat lain, pengadaan penyediaan air bersih dilembagakan dalam RPJM Desa, RKP Desa dan APB Desa yang diputuskan secara partisipatif dan kolektif oleh pemerintah desa beserta masyarakat. BUM Desa air bersih (atau PAM Desa) menjadi salah satu alternatif lembaga desa yang mengelola dan melayani air bersih untuk warga.

Pengalaman PAM Desa dari hari ke hari semakin bertambah banyak. Pada tahun 2009 kami menyaksikan pertama kali PAM Desa di sejumlah desa di Kecamatan Purwosari maupun di Desa Karangrejek di Kabupaten Gunungkidul. Pada tahun 2010, studi BUM Desa yang dilaksanakan FPPD bersama ACCESS menemukan kehadiran PAM Desa di sebagian kecil desa di Lombok Barat, Bantaeng dan Bima. Studi IRE-ACCESS (2012) di desa-desa ACCESS semakin menambah data tentang air bersih berbasis desa. Dari pengalaman studi ini, kami mengambil dua pembelajaran penting. *Pertama*, penyediaan air bersih merupakan pelayanan yang merepresentasikan kesetaraan gender. Dalam praktik, kehadiran air bersih berbasis desa tersebut merupakan hasil perjuangan kepentingan kaum perempuan. *Kedua*, penyediaan air bersih berskala lokal merupakan salah satu jenis kewenangan lokal desa, yang kemudian diadvokasikan ke dalam RUU Desa dan kemudian dilembagakan dalam UU Desa.

Tatakelola penyediaan air bersih berbasis desa sungguh beragam. Zainal Anwar (2012) secara baik memetakan penyediaan air ber-

sih berbasis desa di tiga desa, yakni Desa Batulayar Lombok Barat, Desa Labbo Bantaeng dan Desa Oemasi Kupang. Pemetaan didasarkan pada konteks masalah, aktor, institusi, inisiasi dan dampak, seperti tersaji dalam tabel 5.1. Air bersih di Batulayar dan Oemasi masih menggunakan pola gerakan dan emansipasi warga yang belum terlembaga secara permanen, sementara Desa Labbo mengelola air bersih dengan wadah BUM Desa.

Pola BUM Desa air bersih juga hadir di Desa Kotawo, Buton Utara, yang selain memberikan pelayanan kepada warga, desa juga memperoleh PADes sebesar Rp1.800.000,00. BUM Desa “Bareng Makmur” Desa Waja Geseng, Lombok Tengah, merupakan contoh lain penyediaan pelayanan air bersih. Pengurus BUM Desa, Lalu Mas’ad, menyampaikan bahwa saat ini pengelolaan air bersih-nya sudah memberikan pemasukan memadai bagi BUM Desa dan untuk kas desa. Dari laporan bulan Desember yang disampaikan tertera bahwa bisnis air bersih yang dikelola berhasil mencatat pemasukan sebesar Rp2.631.500,00. Dengan perolehan rata-rata bulanan sebesar itu, menurut Mas’ad manfaatnya dapat dirasakan bersama. Adapun proporsi bagi hasil disepakati 40% untuk pemeliharaan, 40% untuk pengurus, dan 20% masuk ke kas desa. Bulan Desember lalu, BUM Desa menyetor Rp526.300,00 ke kas desa. Angka yang cukup lumayan untuk pemasukan bulanan desa.

Air bersih yang dikelola BUM Desa Bareng Makmur adalah air yang bersumber di desa lain, dan sudah sekian lama tidak dimanfaatkan secara optimal. Bersama beberapa warga, Mas’ad melihat air yang melimpah ini sebagai aset yang bisa dimanfaatkan. Hanya saja lokasinya di luar desa tempat tinggal mereka. Langkah pertama yang mereka tempuh adalah melakukan pendekatan kultural dan personal kepada pemilik lahan. Negosiasi dilakukan dan pemilik lahan sepakat menyewakan lahannya sebesar Rp1.000.000,00 tiap tahun. Setelah mencapai sepakat, kelompok pengelola air bersih bentukan As’ad

**Tabel 5.1.  
Penyediaan Air Bersih Berbasis Desa**

Wilayah	Masalah	Aktor	Institusi	Inisiasi	Dampak
Desa Batulayar-Lombok Barat-NTB	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jarak sumber air dengan pemukiman sangat jauh</li> <li>Ketiadaan air bersih memicu kekerasan dalam rumah tangga</li> </ul>	Kelompok perempuan (kaum ibu)	Gerakan 20 ribu untuk air bersih	Kelompok perempuan mendorong gerakan Rp20.000,00/hari	Mampu membeli pipa sepanjang 3.000 meter dan membuat bak penampungan air di hulu dengan luas 2 m <sup>2</sup> persegi dengan ketinggian 1 m.
Desa Labbo-Bantaeng-Sulsel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak ada pengelolaan terhadap aset desa berupa bantuan sarana prasarana air bersih</li> </ul>	Pemerintah Desa dan Warga Desa	BJM Desa	Musyawarah dan kesepakatan Pemerintah dan Warga desa untuk membentuk BJM Desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desa mampu melayani kebutuhan dasar warga khususnya ketersediaan air bersih</li> <li>BJM Desa mampu berkontribusi pada pendapatan asli desa</li> </ul>
Desa Oemasi-Kab Kupang-NTT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Embung di bukit tidak selalu lancar mengalir ke bak-bak penampungan warga</li> <li>Musim kemarau adalah masa dimana air bersih paling susah diperoleh</li> <li>Kaum perempuan bekerja lebih keras guna memenuhi air bersih di keluarga</li> <li>Bantuan infrastruktur air bersih dari pihak supra desa tidak dikelola dengan baik.</li> </ul>	Pemerintah desa dan Warga Desa terutama Kelompok Perempuan	Emansipasi Lokal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerakan iuran Rp1.000,00/ KK/bln.</li> <li>Alokasi dana desa (ADD) dimanfaatkan untuk memperbaiki pipa yang pecah atau kran yang rusak.</li> </ul>	Emansipasi warga dan pemerintah desa di Oemasi berhasil membangun tata kelola air bersih di tingkat desa yang mampu mengatasi masalah air bersih sekaligus merawat bantuan-bantuan yang diberikan pihak supra desa.

Sumber: M. Zainal Anwar (2012).

membuat proposal program dan prospek usaha ke pihak Dinas Pekerjaan Umum. Ternyata usulan mereka diterima dan mendapat bantuan pembiayaan program. Sampai di sini, pemerintah desa belum diberitahu mengenai rencana usaha tersebut. Setelah sebagai urusan dengan pihak PU dianggap beres baru mereka memberitahukan kepala desa, dan disambut dengan baik.

Untuk menjamin keberlangsungan dan keamanan usaha air bersih, mereka meminta dibuatkan peraturan desa sebagai payung hukum. Maka terbitlah Peraturan Desa Nomor 01 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemanfaatan Sumber Air Bersih Desa Waja Gesang. Di Perdes ini menegaskan BUM Desa sebagai pelaksana tugas perlindungan dan pemanfaatan. Jadi Perdes yang terbit bukan Perdes tentang BUM Desa, tetapi Perdes Pengelolaan Air Bersih. Sejauh ini tidak ada masalah, karena pihak pengelola terus-menerus menjalin komunikasi dengan pemilik lahan dan desa tempat sumber air. Sekarang BUM Desa sudah memiliki 331 pelanggan. Dengan besar iuran Rp500,00 per kubik, BUM Desa berhasil mencatat penghasilan rata-rata Rp3.000.000,00 tiap bulan.

Pihak pengelola membuat aturan bahwa air bersih tersebut diperuntukkan bagi konsumsi keluarga, bukan untuk usaha. Sehingga bila dikemudian hari ada pelanggan yang ketahuan menggunakannya untuk usaha, misalnya untuk usaha cuci mobil atau untuk kolam, pengelola tidak segan-segan menghentikan sambungan pipanya. "Aturannya sudah jelas, jadi kami tidak ragu mengambil tindakan," tegas Mas'ad.

Berbeda dengan desa-desa itu, Desa Tana Modu Sumba Tengah memiliki Badan Pengawas dan Badan Pengelola Air Bersih yang dituangkan dalam Perdes No. 07/2013. Badan Pengawas merupakan badan yang menjadi tempat konsultasi badan pengelola dan masyarakat pemanfaat air bersih. Sedangkan badan pengelola adalah pelaksana teknis yang mengelola pemanfaatan air bersih. War-

ga masyarakat dikenakan iuran Rp5.000,00 per KK per bulan yang dikelola oleh Badan Pengelola.

Serupa dengan Tana Modu, Desa Oemolo Kupang membentuk badan pengurus air bersih untuk mengelola penyediaan air bersih. Di Desa Oemolo, desa mengelola air bersih di dua lokasi. Kelompok-kelompok diberi tanggung jawab untuk mengelolanya. *Pertama*, kelompok atau badan pengurus Air Bersih untuk masyarakat dusun 1 yang seluruhnya terdiri dari 89 KK dan sebagian masyarakat dusun 2 (60 KK). Sumber mata air ada di ketinggian. Dibuat bak di mata air, ditarik ke bawah, ke desa, ditampung di bak penampung bertutup di desa yang jumlahnya 12 bak. Setiap 1 penampungan untuk 10 KK. *Kedua*, kelompok atau Badan Pengurus Air Bersih untuk masyarakat dusun 3, penerima manfaat mencapai 160 KK.

Penyempurnaan perpipaan air bersih Tana Modu dibantu oleh sebuah yayasan (ACF) tahun 2012. Selain itu selama dua tahun berturut-turut melalui ADD desa mengalokasikan dana penyambungan pipa air bersih tersebut sebesar Rp15.000.000,00 pada tahun 2012 dan Rp15.000.000,00 lagi pada tahun 2013. Usulan dana tersebut datang dari kelompok perempuan yang sangat merasakan manfaat pelayanan air bersih untuk kehidupan sehari-hari. Desa mengakomodasi karena memahami pentingnya air bagi warga. Diturunkan Kepala Desa berikut ini:

“Penyambungan pipa ... perempuan banyak yang ngotot ... pokoknya anggaran harus lebih besar. Kami anggarkan Rp10.000.000,00 tapi perempuan tidak mau. Mereka bilang jalan rusak oto bisa lewat, tapi air? .... jadi kami anggarkan Rp15.000.000,00 dari ADD ...”

Ketika desa mendapat bantuan perpipaan dari ACF, desa berinisiatif mengelolanya supaya terjaga kelestarian asetnya. Di sisi lain, jika infrastruktur dipelihara masyarakat diuntungkan karena suplai air bersih dapat diterima terus-menerus. Desa Oemolo di beberapa tempat kekurangan air bersih, oleh karena itu desa berkewajiban memelihara dengan membentuk pengurus dan mengelola sarana air bersih ter-

masuk menetapkan iuran Rp5.000,00 per KK/rumah. Desa juga sudah membuat Perdes Air Bersih ini. Pengurusnya merupakan pengurus baru karena dibentuk tahun lalu.

Air menjadi persoalan yang krusial, menjadi aset desa yang harus dikelola desa untuk kesejahteraan warganya. Jika tidak dikelola dengan baik, aset bisa berpindah kepemilikan. Pak Tius bercerita bahwa dulu pernah ada pihak ketiga (perusahaan) menawarkan untuk mengelola sumber air desa. Desa menolak karena tahu pasti bahwa semua pemasukan dan keuntungan pasti untuk perusahaan, bukannya untuk desa. Hal itulah yang mendorong Kepala Desa dan warganya mengelola air bersih semampunya agar aset tersebut terlindungi dari tangan pasar dan dapat dimanfaatkan langsung oleh warga dusun. Berikut adalah cerita Pak Tius:

“ ... setiap tahun ketika musim panas masyarakat mengalami kekurangan air, sehingga kami pikir jika dibiarkan, masyarakat akan mengalami kesulitan. Ketika kami mendapat bantuan dari yayasan--jaringan perpipaan diganti, direhab—kami sepakat bentuk Badan Pengurus Sarana Air Bersih ... Perdes sudah ada juga. Jadi per bulan itu per anggota pemakai air harus bayar Rp5.000,00. Mereka termotivasi dan saya pernah menjelaskan bahwa air lebih mahal dari BBM. Kita selama ini tidak pernah membuat perhitungan tentang air. Contoh air aqua di kios, di pasar, ukuran 1 liter harga 7.500 rupiah. Berarti secara tidak sadar air lebih mahal dari BBM. Tapi orang tidak persoalkan itu padahal air ini kebutuhan pokok bagi makhluk hidup ... Sebaiknya kita kelola air bersih yang ada. Jangan sampai Pemda suatu saat ambil alih semua sumber air di desa kita. Pernah ketika ada pihak menawarkan mengelola sumber air kami. Semua pemasukan pasti untuk perusahaan bukan untuk desa, sehingga kami punya inisiatif sendiri untuk mengelola air bersih di Desa Oemolo ...”

Tantangan pengelolaan air tidaklah mudah. Kemampuan desa dalam mengelola organisasi air bersih desa sangat ditentukan sistem manajemennya yang saat ini belum maksimal. Masyarakat di dusun 1 seringkali mengeluh airnya macet dan tidak bersedia membayar iuran

Rp5.000,00 per bulan. Warga mengeluh juga karena satu bak penampungan digunakan untuk 10 KK, ini relatif sedikit, banyak diantaranya yang kehabisan air bersih sesampai di bak penampungan. Pengurus memutuskan menurunkan iuran warga menjadi Rp1.000,00. Sedangkan di dusun 1, walaupun air jarang macet, warga keberatan membayar Rp5.000,00 per bulan karena dinilai terlalu mahal, pengurus menurunkan iuran menjadi Rp1.000,00 per KK per bulan. Pada tahun 2012, iuran air bersih sudah menjadi bagian pendapatan air bersih untuk pertama kalinya, yaitu sebesar Rp1.000.000,00. Kepala Desa menuturkan pengalamannya sebagai berikut:

“ ... hambatan dalam pengelolaan air bersih berasal dari dalam desa sendiri. *Pertama*, banyak masyarakat belum paham tentang bagaimana pengelolaan sumber mata air. Banyak orang anggap air bersih dimanfaatkan bebas oleh masyarakat. Ini kebiasaan masyarakat, penggunaan air bersih tidak perlu diatur. Tapi terakhir kami perlahan-lahan memberi pemahaman pada mereka, akhirnya mereka terima. *Kedua*, penyetoran dana, kadang-kadang kami kesulitan setoran iuran untuk air bersih, misalnya, ketika air macet masyarakat mulai protes tidak mau membayar iuran. *Ketiga*, masalah jaringan perpipaan. Kadang-kadang rusak. Ketika rusak kami sulit dana untuk perbaikan, pembelian bahan pipa dan alat-alat.”

Penyediaan air bersih berbasis desa tentu tidak mudah, tetapi akan jauh lebih sulit kalau dengan model PAMSIMAS yang diserahkan ke masyarakat. Kelembagaan dan pendanaan menjadi persoalan utama, sebab kedua isu ini berdampak langsung terhadap otoritas, akuntabilitas dan keberlanjutan. Pola BUM Desa, yang terpisah dari organisasi pemerintah desa, merupakan solusi kelembagaan yang lebih baik daripada badan pengelola, badan pengurus atau dikelola oleh kelompok masyarakat. BUM Desa tentu lebih profesional, fleksibel dan akuntabel dalam mengelola air bersih ketimbang dilakukan oleh pemerintah desa, badan pengurus atau kelompok masyarakat.

Namun apapun model pengelolaannya, entah BUM Desa atau badan pengurus, tentu harus menghadapi problem kemacetan iuran warga, seperti yang terjadi di Desa Oemolo. Uang desa yang kedepan akan meningkat dalam jumlah besar tentu bukan digunakan untuk mengatasi kemacetan iuran, melainkan bisa digunakan untuk memperbaiki dan meningkatkan sarana-prasarana air bersih. BUM Desa Labbo, Bantaeng, menjadi contoh yang mampu melampaui problem kemacetan iuran itu. BUM Desa Labbo memiliki tiga titik loket pembayaran iuran yang tersebar secara merata di wilayah desa, serta mempekerjakan petugas untuk melakukan penagihan terhadap iuran warga. Bukan hanya loket dan petugas itu yang penting. Sahrul Aksa, peneliti BUM Desa Labbo, bertutur bahwa pembayaran iuran warga atas layanan air bersih sangat lancar karena beberapa hal: (a) pasokan air sangat lancar; (b) pengurus BUM Desa profesional dan dipercaya oleh warga; (c) kohesi sosial masyarakat Labbo cukup kuat; (d) kemampuan ekonomi warga relatif baik.

## **Pelayanan dan Gerakan Kesehatan Berbasis Desa**

Masyarakat sudah semakin akrab dengan sebutan bidan desa, Poliklinik Bersalin Desa, Pos Kesehatan Desa dan Posyandu. Semua itu merupakan bentuk sarana prasana pelayanan kesehatan yang ada di desa, meskipun selama ini otoritas dan akuntabilitas atas sarana prasarana kesehatan itu belum diletakkan di tangan desa. Untuk memastikan otoritas dan akuntabilitas, UU Desa memandatkan bahwa Poliklinik Bersalin Desa, Pos Kesehatan Desa dan Posyandu merupakan jenis kewenangan lokal berskala desa di sektor kesehatan. Desa juga berwenang mengangkat bidan desa atau perawat desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kemampuan keuangan desa, tentu dengan mengikuti persyaratan dan prosedur yang ditetapkan oleh rezim kesehatan. Meskipun Poliklinik Bersalin Desa, Pos Kesehatan Desa dan Posyandu menjadi otoritas desa, tetapi tidak sepe-

nuhnya menjadi milik desa. Tetap ada pola “urusan bersama” antara desa dengan supra desa untuk mengelola tiga jenis institusi pelayanan kesehatan tersebut. Perencanaan, pengelolaan dan pendanaan atas Poliklinik Bersalin Desa, Pos Kesehatan Desa dan Posyandu merupakan kewenangan desa, sedangkan pembinaan teknis merupakan kewenangan dinas kesehatan.

Peningkatan kesehatan warga tentu tidak cukup hanya dilihat dari sisi kelembagaan itu. Kesehatan berbasis desa mengandung kewenangan, kebijakan, gerakan, kelembagaan, sumberdaya manusia dan pelayanan yang melibatkan aksi kolektif antara pemerintah desa dan masyarakat. Desa-desa ACCESS telah memberikan contoh tentang bagaimana sistem desa dan aksi kolektif melakukan konsolidasi dan institusionalisasi kewenangan, kebijakan, gerakan, kelembagaan, sumberdaya manusia dan pelayanan di bidang kesehatan. Kebijakan desa merupakan pintu masuk dan pengikat bersama pelayanan kesehatan. Desa mengambil inisiatif dan keputusan Peraturan Desa tentang Kesehatan terutama mengatur tentang Dana Solidaritas Ibu Bersalin (Dasolin), Tabungan Ibu Bersalin (Tabulin), Kesehatan Ibu dan Anak, Posyandu dan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS).

Desa-desa di Sumba dan Timor umumnya memiliki Perdes tentang Kesehatan Ibu dan Anak. Kehadiran Perdes KIA merupakan bentuk dukungan desa terhadap program pemerintah daerah yang berlaku secara regional di NTT, dengan tujuan menekan angka kematian bayi dan ibu melahirkan. Perdes itu mengharuskan mereka untuk memanfaatkan fasilitas kesehatan yang sudah disediakan oleh pemerintah. Perdes ini juga mengatur dan mewajibkan semua ibu hamil melahirkan di sarana kesehatan dan anak balita dibawa ke posyandu untuk melakukan pemeriksaan rutin sesuai dengan jadwal yang sudah disepakati bersama masyarakat, kader dan petugas kesehatan. Selain itu perdes ini juga mengatur dan mendorong gerakan warga tentang penyediaan dana sehat ibu melahirkan (Dasolin) yang sewaktu-waktu

dapat digunakan jika ada ibu yang melahirkan maupun dalam bentuk tabungan untuk ibu melahirkan (Tabulin).

Di Desa Tana Modu, Sumba Tengah, ada dua kegiatan yang digerakkan desa yaitu gerakan WC sehat, gerakan gizi anak balita, dan pengelolaan air bersih. Sejak tahun 2012 desa membuat seruan pentingnya membangun WC Sehat secara swadaya. Semua lembaga desa termasuk Karang Taruna, LPM, dan PKK, dilibatkan untuk memfasilitasi dan memantau jalannya kegiatan. Hasilnya cukup menggembirakan, jika tahun 2011 tercatat tidak sampai 100 KK dari 315 KK yang membangun WC Sehat, maka setelah program ini dijalankan, hingga akhir 2012 sudah lebih dari 200 KK yang membangun WC Sehat. PKK berperan besar dalam melakukan sosialisasi dan menggerakkan swadaya masyarakat. Pak Desa bercerita:

“ ... kesadaran warga buat WC kurang. Buat aturan lokal, ada hasilnya, pembuatan WC berjalan meski belum 100% warga buat ... seruan pembuatan WC. Ada lembaga BPD, Karang Taruna, LPM, PKK, yang memantau jalannya pembuatan WC. Ini swadaya masyarakat ... Seruan Kades dan mendukung program kesehatannya PKK. Tahun 2011 tercatat dari 315 KK yang pertama, yang baru miliki WC tidak sampai 100 KK. Setelah program ini dijalankan, tahun 2012 yang memiliki WC itu sudah lebih dari 200 KK, yang tidak memiliki kurang dari 100 KK ...”

Desa juga melakukan sosialisasi pentingnya kesadaran masyarakat terutama ibu hamil dan balita untuk memeriksakan kesehatannya ke Puskesmas. Sudah ada peningkatan warga yang berobat ke Puskesmas. Meskipun demikian masih ada balita yang mengalami gizi buruk. Desa bekerja sama dengan Puskesmas dan program PNPM untuk mengatasi persoalan tersebut. Tahun depan desa merencanakan untuk menganggarkan Pemberian Makanan Tambahan (PMT) melalui ADD, seperti disampaikan kepala desa berikut ini:

“ ... soal kesehatan, kesadaran masyarakat untuk periksa ke Puskesmas sudah meningkat. Kemarin ada temuan bahwa ada 6 balita yang gizi bu-

ruk, sudah ditangani Puskesmas dan kami pemerintah desa adakan pertemuan dengan tim program PNPM untuk beri makanan tambahan. Ibu hamil selalu melahirkan di Puskesmas. Rencana 2014 pemerintah desa akan alokasikan dari ADD pemberian PMT untuk 6 anak gizi buruk itu...”

Kegiatan di bidang kesehatan tersebut pada dasarnya untuk memperkuat keberadaan Desa Siaga Desa Tana Modu. Sejak tahun 2012 desa membuat Perdes No. 3/2012 tentang pembentukan Desa Siaga Tana Modu yang ditujukan salah satunya untuk mendukung perilaku hidup bersih dan sehat diantaranya dengan menjamin ketersediaan WC Sehat, menjamin kesehatan ibu hamil dan melahirkan, serta menjamin ketersediaan fasilitas layanan kesehatan bagi ibu hamil dan melahirkan serta menjamin ketersediaan gizi yang cukup bagi anak balita dan ibu hamil.

Kebijakan dan gerakan Posyandu hampir merata di seluruh desa ACCESS. Posyandu bukan hanya untuk penimbangan bayi, imunisasi dan pemberian makanan tambahan, tetapi mengalami penguatan yang mengarah pada: (1) Pelayanan kesehatan ibu dan anak (KIA), (2) pelayanan keluarga berencana (KB), (3) pelayanan imunisasi, (4) pelayanan gizi, (5) pelayanan penanggulangan diare; (6) gerakan PHBS; (7) pengembangan obat tradisional.

Desa melembagakan Posyandu dalam sistem desa (perencanaan hingga penganggaran), sementara partisipasi dan gerakan para kader. Pemerintah desa mengalokasi dana desa (APB Desa) untuk membiayai Posyandu dan para kader penggerak kesehatan. Desa Kayu Bau, Selayar, memanfaatkan ADD dan swadaya masyarakat untuk mendukung kegiatan kesehatan yang dilakukan posyandu. Pemerintah desa mengeluarkan SK No. 8/2010 untuk mendukung pembentukan Relawan Kesehatan Reformasi (RKR) Desa yang antara lain bertugas memobilisasi dana kesehatan dari masyarakat. Institusi RKR ini berhasil mengumpulkan dana kesehatan kurang lebih sebesar Rp290.000,00 yang terkumpul dari berbagai pihak seperti rumah

tangga, PNS, kelompok arisan. Pemdes juga memfasilitasi pembentukan beberapa kelembagaan seperti Bina Keluarga Lansia (SK No. 05 Tahun 2010) dan Bina Keluarga Remaja (SK No. 04 Tahun 2010), Poskesdes (SK No. 03 Tahun 2009) yang semuanya memiliki fungsi penyehatan masyarakat.

Dana desa untuk Posyandu memang tidak besar, karena keterbatasan ADD yang dikelola desa. Dana insentif untuk setiap kader tidak lebih dari Rp150.000,00 per tahun per orang. Dana untuk makanan tambahan tidak lebih dari Rp500.000,00. Insentif hanya salah satu faktor pendorong kegigihan dan dedikasi para kader posyandu dalam melayani dan menggerakkan kesehatan. Semangat volutarisme warga jauh lebih kuat daripada insentif yang diberikan oleh desa maupun pemda. Studi Yayasan Cendana Mekar (2014) di 8 desa di Sumba menunjukkan bahwa para kader posyandu berhasil menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk memelihara kesehatan diri antara lain dengan memanfaatkan fasilitas publik seperti posyandu maupun memberikan penyuluhan tentang makanan bergizi. Para ibu hamil dan anak-anak diadvokasi untuk memeriksa kesehatan secara rutin di posyandu. Mereka juga berhasil menumbuhkan semangat warga dalam memanfaatkan sumber daya lokal yang tersedia, seperti mengolah pangan lokal yang bergizi untuk mencukupi kebutuhan gizi bayi dan balita.

Di Desa Oleominana, Kupang, para kader perempuan melakukan gerakan membentuk jejaring siaga dusun, melakukan survei mawas diri untuk menunjukkan kualitas kesehatan desa, menghimpun dasolin (dana solidaritas ibu bersalin) dan tabulin (tabungan ibu bersalin). Desa Kasetnana, TTS, menghadirkan inovasi dan revitalisasi posyandu sebagai pusat informasi dan konseling bagi anak dan perempuan. Para kader juga menggerakkan pengembangan usaha ekonomi bagi ibu-ibu rumah tangga, terutama yang memiliki balita (arisan, simpan pinjam, pertanian dan usaha ternak). Fungsi-manfaat posyandu di

desa ini lebih berkembang, beragam dan inovatif karena tidak sekadar berfungsi sebagai pos kesehatan tetapi juga sebagai pusat informasi dan konseling, tentang pendidikan, ekonomi, dan KDRT.

Di Desa Lalemba, Kabupaten Muna, para kader perempuan bergerak melakukan kampanye hidup sehat, gerakan pemanfaatan kebun dan pekarangan rumah tangga untuk budidaya tanaman obat-obat tradisional untuk mendukung kebutuhan MP-ASI serta mendukung tercapainya PHBS; juga arisan jamban bagi rumah tangga miskin; serta membangun jaringan antar posyandu sebagai wadah pertukaran gagasan, pengetahuan dan membangun negosiasi dengan pemerintah supra desa. Di desa ini, posyandu berhasil mengembangkan hasil budidaya tanaman obat tradisional misalnya membuat salep untuk obat gatal dan minuman peringan atau penghilang batuk dari jahe. Gerakan Lalemba ini memperoleh respons positif dari pemerintah kabupaten, yang meminta posyandu Lalemba untuk mengembangkan keberhasilannya ke desa-desa lain melalui kegiatan pendidikan dan latihan.

Di Desa Kekerri Lombok Barat, Posyandu menginisiasi gerakan jimpitan uang (iuran warga) sebesar Rp500,00 s/d Rp1.000,00. Ia juga membangun gerakan penyuluhan tidak hanya bidang kesehatan tapi juga informasi tentang KDRT (UU No.23/2004), perlawanan perdagangan anak (UU No. 21/2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang). Gerakan ini antara lain melahirkan pegiat-pegiat posyandu yang kritis dan berani, tidak hanya melayani warga tetapi juga masuk ke dalam ruang politik untuk mempengaruhi kebijakan strategis daerah bidang kesehatan.

Desa Meninting juga menghadirkan Posyandu yang hidup dan bergerak. Kegiatan Posyandu rutin dilaksanakan setiap bulan sekali di semua dusun. Kader Posyandu aktif dalam mendorong kesehatan balita dan lansia. Pemberian makanan tambahan, vitamin, penyuluhan

kesehatan, kebersihan lingkungan menjadi satu kegiatan utama dalam Posyandu. Upaya ini dilakukan sebagai salah satu cara untuk meningkatkan derajat kesehatan warga. Kesadaran warga akan pentingnya kesehatan meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat.



Pada tahun 2012 Desa Meninting mendapatkan penghargaan *Open Defecation Free* (ODF) bersama dengan Desa Senggigi dan Desa Senteluk. *Open Defecation Free* (ODF) yang merupakan salah satu program kesehatan lingkungan, penghargaan dalam bidang kesehatan yaitu terbebasnya masyarakat dari membuang air besar secara sembarangan alias ODF (*Open Defecation Free*). Buang Air Besar secara sembarangan atau sembrono merugikan kesehatan diri sendiri dan kesehatan orang lain serta lingkungan sekitar. Penyakit-penyakit menular biasanya akan lebih mudah menjangkit dikarenakan kotoran yang tercecer dimana-mana. Selain ODF, ada beberapa program kesehatan lingkungan yang tengah digalakkan yaitu cuci tangan

pakai sabun, pengelolaan sampah, pengelolaan air minum serta pengelolaan limbah, dan itu semua merupakan bentuk dari Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS). Upaya dibidang kesehatan lainnya sebagai jalan untuk memberikan pelayanan kesehatan, tahun 2013 diadakan pengobatan gratis yang menghabiskan anggaran sekitar Rp200.000.000,00. Anggaran ini diambilkan dari dana desa.

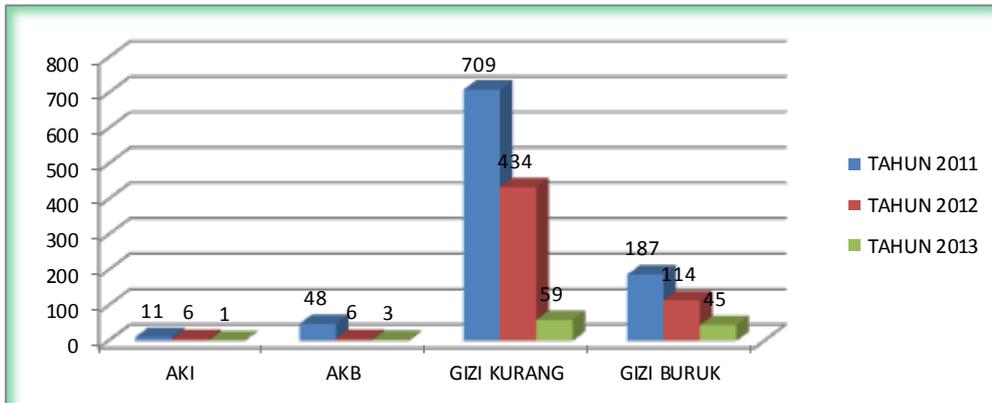


Gerakan kader, dukungan desa dan jaringan kerjasama dengan NGOs, semakin memperkuat pelayanan dan gerakan kesehatan berbasis desa. Di Kupang, hadir INCREASE, sebuah NGO yang dedikatif menggerakkan dan mempromosikan desa sehat. INCREASE antara lain membentuk tim di tingkat desa yang bertugas mempublikasikan dan mengoordinir kegiatan, melakukan survei mawas diri, membuat peta mengenai bidang kegiatan sosial masyarakat dan potensi desa, dan membentuk sistem jejaring siaga yang melibatkan partisipasi semua warga. Ada sejumlah jejaring yang berhasil terbentuk yaitu:

1. Jejaring pencatatan kesehatan masyarakat: mendata ibu hamil termasuk tempat tinggal, kapan waktu melahirkan, jenis transportasi yang digunakan untuk melahirkan, dan tempat melahirkan.

2. Jejaring transportasi kesehatan: mendata warga desa yang memiliki kendaraan, siapa yang bisa mengendarai dan siap secara sukarela untuk menjadi pengemudi dalam mengantar warga desa saat melahirkan atau saat mengalami sakit yang serius.
3. Jejaring dana kesehatan: upaya swadaya untuk mengadakan dana sosial ibu bersalin (Dasolin) sebanyak Rp1.000,00/KK dan tabungan ibu bersalin (Tabulin) yang besaran tabungannya ditentukan oleh kemampuan anggota itu sendiri. Tabulin yang bersumber dari masyarakat antara lain dimanfaatkan untuk membiayai bahan bakar kendaraan.
4. Jejaring donor darah: mendata golongan darah warga masyarakat dan memfasilitasi masyarakat ke Puskesmas bagi warga yang belum mengetahui golongan darahnya.
5. Jejaring KB dan kesehatan reproduksi: melakukan penyuluhan KB dan pelatihan kesehatan reproduksi termasuk kampanye pentingnya ASI dan gizi.
6. Jejaring ASI dan ketahanan gizi: memberikan informasi dan penyadaran kepada masyarakat tentang pentingnya ASI dan ketahanan gizi.

**Bagan 5.2**  
**Tren AKI/AKB, Gizi Kurang/Gizi Buruk di Sumba Barat Daya**



Sumber: Yayasan Donders, 2013 dikutip oleh Yayasan Cendana Mekar, 2014.

Lembar demi lembar bab ini tidak akan cukup menceritakan gerakan posyandu berbasis desa. Pada dasarnya posyandu merupakan institusi kecil, yang sering diremehkan, tetapi bersemangat dan bermanfaat besar. Manfaat dan dampak gerakan posyandu terhadap kesehatan warga begitu nyata. Di Desa Oleominana, misalnya, kualitas kesehatan warga meningkat yang ditandai dengan beberapa indikator seperti menurunnya jumlah balita gizi buruk dari 26 menjadi 11 (2011-2012), kematian bayi menurun dari 3 bayi (2009), 2 bayi (2010), 1 bayi (2011), sampai mid 2012 belum ada kasus kematian bayi. Studi Yayasan Donders dan Yayasan Cendana Mekar menunjukkan data *agregat* tren penurunan angka kematian bayi, kematian ibu melahirkan, gizi kurang dan gizi buruk di Kabupaten Sumba Barat Daya, seperti tersaji dalam bagan 5.2.

## **Pelayanan dan Gerakan Pendidikan**

Bidang pendidikan juga menjadi salah satu perhatian dalam pelayanan dasar. Meskipun secara nasional pendidikan memperoleh alokasi APBN sampai 20%, tetapi kebutuhan dan tantangan pendidik-

an di level desa tampak lebih rendah dibandingkan dengan kesehatan. Semua orang desa membutuhkan kesehatan, sementara pendidikan hanya terbatas dibutuhkan oleh anak-anak usia sekolah. Untuk pendidikan SD yang berada di desa, misalnya, kebutuhan kurikulum, guru, fasilitas dan gaji sudah ditanggung oleh pemerintah Kabupaten/Kota. Desa tidak mempunyai kewenangan pada ranah tersebut. Kewenangan desa dalam sektor pendidikan terbatas pada pengelolaan PAUD, pemberian beasiswa anak-anak tidak mampu, pemberantasan buta huruf, dan lebih khusus lagi adalah gerakan membangun sadar pendidikan.

Desa Oemolo, yang berhasil di bidang pertanian, mendorong warga desa menyekolahkan anak hingga ke Perguruan Tinggi. Ini langkah yang sangat maju bagi warga Desa Oemolo. Data BPS menunjukkan tahun 2011 di Desa Oemolo ada dua Sekolah Dasar Negeri yang muridnya mencapai lebih dari 200 siswa, ada dua Sekolah Menengah Pertama Negeri (Amabi Oefeto Timur dalam Angka, BPS, 2013). SMPN tersebut dibuka di Desa Oemolo setelah pak Tius menghadap Kepala Dinas Pendidikan supaya siswa tidak terlalu jauh berjalan kaki ke desa lain. Untuk sekolah SMA, anak-anak Desa Oemolo harus berjalan kaki cukup jauh ke Desa Nunmafo, satu-satunya SMA di Kecamatan Amabi Oefeto Timur. Jarak yang jauh, medan yang terjal, tidak memungkinkan siswa naik sepeda, demikian pula tidak mungkin naik ojek karena ongkosnya mahal. Pak Desa berinisiatif menghadap Bupati Kupang bersama-sama dengan orang tua murid tahun lalu (2012), meminta dibukanya SMA di Desa Oemolo. Bupati setuju pembangunan SMA dimulai tahun depan, tahun ini desa sudah menyiapkan lahan seluas 2 hektar.

Dengan bangga pak Tius bercerita tentang keberhasilan orang desa menyekolahkan anak di perguruan tinggi dengan menanam tanaman ekonomi seperti kemiri.

“ ... berhasil di pertanian, banyak anak-anak kami kuliah di Kupang, biaya dari hasil pertanian. Sebelum jadi kades belum ada yang sarjana,

sekarang sudah ada 12 orang yang sarjana, dan yang kuliah 30 orang. Ada yang di FKIP, ada yang di (Fakultas) Hukum, kebanyakan FKIP. Saya anjurkan FKIP karena kami pemerintah desa dan orang tua murid bisa ciptakan lapangan kerja bagi kamu. Orang desa masih bisa buka sekolah. Tahun 2009 ada 2 buah SMP di desa. Itu inisiatif kami. Waktu itu saya menghadap Kadis Provinsi. Saya minta, desa saya diberikan sekolah SMP. Untuk SMA di Kecamatan Amabi Oefeto Timur jaraknya 12 km. Tahun lalu kami bersama orang tua murid menghadap Pak Bupati untuk ... buka SMA di sana. Waktu kami menghadap sudah selesai pendaftaran murid baru, sehingga dalam tahun ajaran baru 2014 kami akan buka SMA. Pak Bupati sudah setuju lokasi sudah siap 2 hektar ...”

Kemiri tidak hanya menghasilkan uang tunai namun menjadikan Desa Oemolo menghijau karena kemiri. Di mana ada kemiri, di situ tidak lagi gersang. Diturunkannya:

“ ... Semua KK sudah tanam, dulu gersang, sekarang ada tanaman yang menghijau. Kemiri tidak gugur ketika kemarau, daerah kita menghijau terus. Di mana ada lokasi kemiri, di situ pasti menghijau. Tahun 2006 tanam, sekarang sudah berbuah, baru orang tua tahu bahwa kemiri bisa berbuah. Ada perubahan itu karena orang tua kami dulu tidak pernah menanam, hanya memungut hasil hutan ...”

Di Tana Modu, ada beberapa gerakan penting di bidang pendidikan yang diinisiasi desa bersama warga masyarakat yaitu gerakan menabung untuk pendidikan anak dan gerakan wajib belajar. Desa bekerja sama dengan Bank NTT dalam mengelola tabungan pendidikan. Orang tua wajib menabung untuk anak-anak mereka yang duduk di bangku TK hingga SMA. Tabungan atas nama anak yang bersangkutan di mana setoran awal Rp100.000,00 dan setoran bulanan sebesar Rp50.000,00. Tabungan ini hanya untuk kebutuhan sekolah anak, jika orang tua akan mengambil uang di bank, maka harus melalui rekomendasi Desa. Desa menerima uang tabungan, pihak bank akan datang untuk mengambil uang tabungan tersebut. Kepala Desa sangat prihatin dengan kurang berminatnya warga masyarakat menyekolah-

kan anak hingga Perguruan Tinggi, sedangkan mereka tidak keberatan jika mengeluarkan uang untuk pesta adat. Hal inilah yang mendorong Desa membuat program menabung untuk pendidikan anak. Kepala Desa bercerita berikut ini:

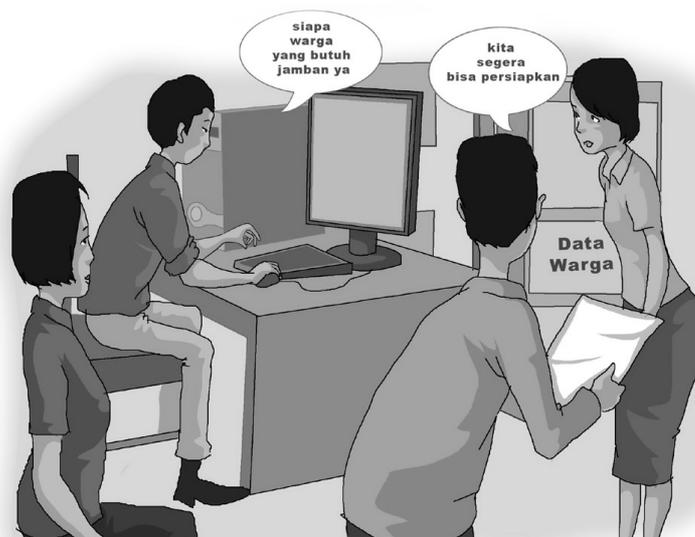
“ ... gerakan menabung, desa fasilitasi masyarakat dengan bank NTT ... tabungan anak-anak dari TK sampai SMA. Sudah ada 50 anak yang menabung ... kerjasama dengan bank NTT ... Modal Rp100.000,00 dari orang tua, tabungan atas nama anak bersangkutan, dari TK sampai SMA. Setiap bulan tabungan Rp50.000,00. Ada yang kontrol. Saya selalu kontak petugas bank. Masyarakat biasanya kalau menyimpan melalui pemerintah desa. Biasanya petugas bank NTT yang datang jemput uang tabungan. Jika mau tarik tabungan harus memakai rekomendasi desa. Dan itu hanya khusus untuk kepentingan anak. Kenapa inisiatif muncul? Karena saya melihat banyak di dalam desa setelah tamat SMA anak-anak tinggal di rumah. Banyak yang tidak mau lanjut karena kendala uang sekolah. Dulu orang tua dapat uang, mulai urus pesta, sekarang desa punya kebijakan sendiri. Program arisan ini jalan baru bulan Juli 2013 ... Waktu itu kami musyawarahkan gerakan menabung untuk anak-anak sekolah ...”

Gerakan ini diawali dengan penerimaan dana BLSM dan PKH 2013 yang cukup besar. Desa sangat prihatin jika semua uang habis untuk konsumsi, untuk itu desa menawarkan program menabung agar orang tua dapat menyisihkan uang BLSM dan PKH sebagai setoran awal tabungan. Memang tidak banyak warga yang mau menabung, tercatat baru 50 anak yang memiliki tabungan. Desa optimis lama-kelamaan makin banyak anak dari keluarga miskin yang memiliki tabungan. Tahun 2014 desa merencanakan untuk mendorong semua penerima BLSM dan PKH membuka tabungan anak sekolah. Desa akan terus-menerus memotivasi orang tua, apalagi mereka juga sudah dibantu dengan pengadaan seragam dan buku tulis melalui program PNPM.

Tahun 2013 penerima BLSM sebanyak 215 KK dari seluruh KK Desa Tana Modu yang jumlahnya 338 KK. Mereka juga menerima

dana PKH 2013. Angka ini menurun dari tahun sebelumnya di mana penerima BLM tahun 2012 sebanyak 235 KK. Desa menilai para penerima bantuan sesuai dengan catatan desa. Waktu itu desa mendapat pendampingan dari mitra ACCESS dalam mengidentifikasi kemiskinan dari sudut pandang warga desa sendiri dan mendapatkan data sebagai berikut.

- Kelompok warga yang kaya = 7 KK
  - Kelompok warga yang sedang = 29 KK
  - Kelompok warga yang miskin = 109 KK
  - Kelompok warga yang sangat miskin = 193 KK
- Jumlah KK = 338 KK



Berkenaan dengan tabungan pendidikan bagi warga miskin, desa telah mendapat bukti perubahan perilaku warga masyarakat. Mereka yang sebelumnya tidak berpikir pentingnya pendidikan anak, berubah menjadi orang tua yang sadar pentingnya pendidikan anak, seperti dituturkan Kepala Desa:

“ ... sudah ada orang tua yang datang ke rumah untuk mengucapkan terimakasih karena mereka sudah dibantu untuk bisa menyisihkan ketika mendapatkan uang dari BLSM ... bisa disimpan untuk anak-anak.

Jika dapat BLSM orang tua ambil tapi bukan untuk anak ... Orang tua sudah dukung anak sekolah buktinya orang tua buka rekening anak sekolah dan kami motivasi dengan bantuan program PNPM ... bantuan untuk anak sekolah ... seragam dan buku tulis ...”

Gerakan menabung merupakan langkah lanjut dari gerakan wajib belajar bagi anak-anak yang duduk di bangku pendidikan dasar yaitu SD dan SMP. Langkah ini dilakukan karena desa dan warga masyarakat membaca bahwa para orang tua kurang berperan dalam mendorong anaknya bersekolah. Desa kemudian menyusun Perdes No. 06/2013 tentang Wajib Belajar 9 Tahun di mana semua pihak ikut bertanggung jawab dalam mendorong semua warga mengenyam pendidikan dasar. Perdes juga mengatur sanksi lokal bagi orang tua yang abai mendidik anaknya setelah desa melalui RW dan RT memberi teguran pada orang tua tersebut. Ihlwal anak putus sekolah kadang-kadang lekat dengan persoalan perkawinan diri yang memaksa anak tidak melanjutkan sekolah seperti dicatat dalam Perdes ini (Lihat kotak 5.1).

### **Kotak 5.1**

#### **Perdes Pendidikan di Tana Modu**

#### **Pasal 4**

#### **Sanksi**

1. Orang tua yang menahan anaknya untuk tidak melanjutkan pendidikan 9 tahun akan dikenakan denda dan selanjutnya dilaporkan pada yang berwenang
2. Orang tua yang menahan anaknya sehingga mengakibatkan alpa pada jam sekolah akan dikenakan denda ! Rp10.000,00 per hari.
3. Orang tua yang dengan sengaja menerima dana atau melakukan lamaran adat terhadap anak sehingga mengakibatkan anak putus sekolah akan dikenakan sanksi sesuai ketetapan.

Kepala Desa menegaskan persoalan pendidikan sangat penting untuk investasi kemanusiaan di masa depan. Hal yang dilakukan desa ini pada dasarnya merupakan salah satu upaya untuk menghadapi persoalan adat istiadat di desanya yang sangat sulit dilakukan perubahan. Diturunkan oleh Kepala Desa pentingnya pendidikan anak,

“ ... ketika ada keluarga tidak dorong anak sekolah maka ada sanksi lokal. Kami punya Perdes-nya. Apakah informasinya sudah sampai di bawah? Kami masuk lihat. Ada Perdes anak harus 9 tahun wajib belajar ... Dalam tiap pertemuan saya selalu undang sekolah untuk hadir dan beri penegasan bahwa pemerintah desa mendukung orang tua untuk menyekolahkan anak. Dan kami berikan sanksi bagi orang tua yang mengabaikan anak, sanksi lokal. Ada kesepakatan ...”

Untuk memberdayakan pemuda di desanya, Kepala Desa membentuk Karang Taruna dan memberi penguatan bagi mereka. Menurut Kepala Desa, Desa mendorong Karang Taruna dengan berbagai alasan yaitu:

“ ... karena saya melihat banyak anak muda yang punya kreatif tapi tidak dikelompokkan. Dari tahun 2012 kami alokasikan anggaran ke Karang Taruna Rp5.000.000,00 untuk buat kegiatan, lomba di tingkat desa, lomba kebersihan dan pembuatan gapura. Ada pemuda yang lulus SMA dan selesai kuliah. Mereka berladang dan bersawah ...”

Kepedulian Desa terhadap pendidikan anak dengan menetapkan sanksi dan aturan lokal merupakan langkah maju. Tabel 5.1 menggambarkan sanksi dan aturan di bidang pendidikan.

**Tabel 5.3**  
**Kasus, Larangan, Sanksi Berkenaan dengan Pendidikan Anak di**  
**Desa Tana Modu**

Kasus	Larangan	Sanksi
Anak Tidak Masuk Sekolah	Tidak boleh dibawa kemana-mana pada jam sekolah dan perlu mendorong anak masuk sekolah serta mengantarnya agar benar sampai di sekolah terutama bagi yang SD-SMP	Jika melanggar akan diberikan sanksi bagi keluarganya dengan membayar denda administrasi sebesar Rp10.000,00 per hari dan akan dijemput oleh Linmas Tana Modu.
Wajib Sekolah 9 Tahun	Tidak diperkenankan anak usia sekolah untuk tidak bersekolah. Dan tidak boleh berhenti sampai belum menyelesaikan SLTP.	Jika tidak maka anak tersebut ditampung dan harus bersekolah sampai tingkat SLTP dan dipaksa. Jika orang tua yang membiarkan anaknya tidak bersekolah maka keluarganya akan dikenakan sanksi administrasi Rp500.000,00 dan anak tersebut tetap disekolahkan dan akan ditampung dan disekolahkan oleh Pemdes Tana Modu.

Desa menggerakkan nilai baru yaitu pendidikan untuk anak yang sangat penting bagi investasi di masa depan. Untuk mendorong orang tua menyekolahkan anaknya ke Perguruan Tinggi, desa menghimbau warga untuk saling membantu satu sama lain. Ada aturan lokal seperti tersaji dalam tabel 5.4.

**Tabel 5.4**  
**Kebiasaan Lama dan Kesepakatan Baru Pendidikan Anak**

Hal	Kebiasaan Lama	Kebiasaan Baru
Menyekolahkan Anak Ke Perguruan Tinggi	Budaya yang kita lakukan selama ini adalah kita gunakan acara syukuran atau kumpul tangan dengan harapan orang yang undang akan menyumbang, tetapi dalam kenyataannya bahwa uang yang diterima oleh keluarga tidak seimbang dengan pengeluaran.	Sebagai bentuk persatuan dan persaudaraan diwajibkan untuk memberikan sumbangan minimal Rp50.000,00/KK dengan cara kumpul tangan tanpa makan, cukup sekadar minum, snack dengan batas toleransi dua kali yaitu pertama, masuk ke perguruan tinggi, dan ke dua, pada semester 5. Dana yang terkumpul harus direkeningkan oleh anak/orang tua anak dan diawasi oleh pemerintah desa serta dilakukan evaluasi per 3 bulan.



## Bab 6

### Desa Bergerak Membangun Ekonomi

**T**ema “Desa Bergerak Membangun Ekonomi” merupakan bagian dari model pembangunan yang digerakkan oleh desa (*village driven development*), khususnya di sektor ekonomi. Sebagai seorang sarjana ekonomi Totok Daryanto, anggota Pansus RUU Desa, sangat getol berbicara tentang desa sebagai aktor penggerak ekonomi lokal. Kepala desa bersama masyarakat dapat memanfaatkan aset lokal maupun melakukan konsolidasi lahan subsisten menjadi lahan produktif, dengan pola pertanian kolektif, peternakan kolektif atau hutan kolektif. Totok mempunyai pengalaman sederhana dan konkret di Gunungkidul. Totok bersama kepala desa dan masyarakat melakukan gerakan menanam 1.000 pohon sengon, yang dibagi 2 pohon setiap pekarangan rumah tangga. Pohon sengon tidak perlu perawatan khusus. Selama 5 tahun 1.000 pohon itu dijual bersama dengan harga Rp250.000.000,00. Hasil sejumlah itu dibagi antara pemerintah desa dan masyarakat.

Contoh itu begitu sederhana, konkret dan tidak terlalu sulit untuk dilakukan. Angka 1.000 pohon tentu masih sedikit, tetapi kalau desa

menginginkan jumlah yang besar, tentu cukup menambah jumlah bibit sengan yang akan ditanam. “Kalau semua desa memanfaatkan lahan dan aset yang ada dengan berbagai jenis komoditas, maka pendapatan desa dan masyarakat akan meningkat dengan cepat”, demikian ungkap Totok Daryanto. Gerakan ekonomi desa itu bisa bertahap dan sambil belajar; bisa mulai dari penanaman pohon produktif, kemudian bisa berkembang ke pertanian kolektif dan kalau sudah canggih desa bisa mengembangkan industri lokal. Dia selalu berbicara masalah ini dan berharap dana desa yang besar kedepan dapat digunakan untuk membangun ekonomi lokal, sehingga dia bermimpi bahwa urbanisasi atau migrasi orang desa bisa ditekan.



Ilustrasi sederhana itu merupakan contoh konkret pembangunan yang digerakkan oleh desa. *Pertama*, pemerintah desa, khususnya kepala desa mengambil prakarsa dan melakukan konsolidasi gerakan desa membangun ekonomi. *Kedua*, pemerintah desa bersama masyarakat melakukan aksi kolektif (kebersamaan) membangun ekonomi lokal. *Ketiga*, kolektivitas itu memanfaatkan dan mengoptimal-

kan potensi aset lokal yang tersedia dan tentu layak jual. *Keempat*, pengambilan keputusan tentang komoditas, modal, mekanisme, gerakan dan bagi hasil dilakukan melalui musyawarah desa. Kedepan, dengan dana desa yang lebih besar, bisa digunakan sebagai sumberdaya investasi bagi desa untuk membangun ekonomi lokal.

Berdasarkan pengalaman selama ini belum banyak desa yang hadir sebagai penggerak ekonomi lokal. Mengapa demikian? *Pertama*, tradisi berdesa yang masih lemah. *Kedua*, kepala desa tidak mempunyai imajinasi dan prakarsa yang kuat untuk menggerakkan masyarakat dan mengonsolidasikan aset ekonomi lokal. *Ketiga*, pemerintah desa dan masyarakat sibuk mengelola dana bantuan dari pemerintah yang umumnya tidak diarahkan untuk membangun ekonomi kolektif. *Keempat*, pembangunan desa selalu bias fisik, yang tidak sensitif pada gerakan ekonomi lokal. *Kelima*, desa tidak mempunyai dana memadai sebagai modal investasi ekonomi lokal. Pengamatan yang kami lakukan di berbagai daerah, gerakan ekonomi lokal (mulai dari lumbung pangan hingga hutan rakyat) menggunakan modal yang meminta bantuan kepada pemerintah. Bantuan ini umumnya harus dicari dengan lobby, serba tidak pasti, dan tidak merata. Kalau bantuan yang bersifat *top down* umumnya tidak sesuai dengan kebutuhan lokal, meskipun akhirnya juga diterima oleh pemerintah desa dan masyarakat. Selain itu, modal swadaya dari masyarakat hanya mudah untuk membangun sarana fisik, tetapi sulit jika dimobilisasi untuk gerakan ekonomi.

Di tengah keterbatasan kisah desa bergerak membangun ekonomi, bab 6 ini hendak menampilkan sejumlah studi kasus gerakan ekonomi berbasis desa di sejumlah desa dampingan ACCESS. Selain studi kasus, di bagian akhir bab ini juga menampilkan paparan *snapshot* tentang Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) sebagai institusi dan gerakan ekonomi berbasis desa.

## Gerakan Ekonomi Desa Bontosunggu

Desa Bontosunggu, Kabupaten Kepulauan Selayar, terletak di pesisir pantai barat Pulau Selayar. Letak geografis Desa Bontosunggu yang kaya hasil laut banyak menyediakan potensi sumber daya perikanan dan kelautan. Hingga tahun 1980-an Bontosunggu masih dikelilingi mangrove, dalam perkembangannya mangrove dikonversi menjadi empang. Saat ini empang seluas 94 ha yang digunakan untuk budidaya lobster, ikan, maupun udang. Konversi tegakan mangrove tersebut sedikit banyak berpengaruh pada lingkungan Desa Bontosunggu terlebih adanya abrasi air laut yang berpengaruh pada intrusi air laut ke daratan, menurunnya tangkapan di pantai Selayar, maupun menurunnya daya dukung lingkungan sekitar tegakan mangrove. Kondisi tersebut akhir-akhir ini mulai dipikirkan oleh masyarakat Desa Bontosunggu terlebih setelah masuknya Coremap melalui sosialisasi manfaat mangrove bagi kehidupan pantai dan perairan sungai.

Syamsul Bahri, Kepala Desa Bontosunggu, cukup berhasil membaca potensi desa, yang dikembangkan menjadi potensi unggulan yaitu perikanan. Desa ini penghasil ikan dari berbagai jenis yang memasok kebutuhan di pasar Selayar sampai Makassar. Hasil laut yang melimpah dan dipasarkan di kabupaten Selayar maupun di Makassar adalah ikan Layang, Cakalang kecil, Lure dan Mairo. Melimpahnya hasil tangkapan laut belum diimbangi dengan penyerapan pasar sehingga memerlukan pengolahan hasil tangkapan laut menjadi produk olahan yang tahan lama dan tidak membusuk. Menyiasati kondisi tersebut, Kepala Desa berinisiatif melakukan pelatihan bagi warganya tentang pengolahan hasil perikanan diantaranya pengeringan ataupun pembuatan pelet. Kendala yang masih dihadapi hingga saat ini adalah belum adanya investor yang berkenan menyediakan pengolahan hasil perikanan dalam skala yang lebih besar terutama mesin pengering.

Di Bontosunggu, sebelum diperkenalkan cara yang lebih efektif mengeringkan ikan mereka menggunakan cara jaring yang digelar di tanah tanpa alas apa pun sehingga kotor. Saat tiba-tiba hujan akan sangat merepotkan karena harus mengangkat ke tempat yang aman. Dan kasusnya seringkali ikan dibiarkan kehujanan dan busuk. Tetapi sekarang sudah ada cara pengeringan ikan dengan membuat tempat pengeringan seperti lapak-lapak yang bisa disusun bertingkat, kalau hujan tidak perlu diangkat dibawa ke tempat yang aman, tetapi tinggal ditumpuk dan ditutup plastik.

Produksi ikan kering dari Bontosunggu dipasarkan sampai ke Flores. Jika hasil tangkapan melimpah ikan basah hanya dijual Rp15.000,00-20.000,00/keranjang (~ 30 kg), sementara pada kondisi normal harga per keranjang mencapai Rp150.000,00-200.000,00. Bahkan jika dijual ke Bulukumba/Makassar bisa menembus Rp700.000,00-800.000,00/keranjang. Untuk mengantisipasi melimpahnya produksi ikan kering, ada sebagian ikan yang diolah menjadi abon yang peralatannya disediakan oleh dinas perikanan, serta pembuatan terasi udang.

Untuk menjamin ketersediaan keuangan Desa Bontosunggu dalam membiayai berbagai program dan kegiatan pembangunan desa di tempuh dengan kebijakan berupa Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pendapatan Asli Desa. *Intensifikasi* Pendapatan Asli Desa merupakan upaya peningkatan pendapatan asli desa yang dilaksanakan dengan meningkatkan pengawasan melekat agar berbagai kebocoran terhadap penerimaan dari objek-objek pendapatan asli desa dapat diatasi. Sementara Ekstensifikasi Pendapatan Asli Desa merupakan upaya dalam meningkatkan pendapatan asli desa melalui perluasan objek-objek pungutan desa baik pajak desa maupun retribusi desa. Melalui kebijakan ini pula, pemerintah desa telah melakukan koordinasi dan konsolidasi dengan kecamatan dalam memfasilitasi kerjasama

antardesa agar neraca perdagangan desa antara Desa Bontosunggu dengan desa-desa tetangga dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Desa.

Desa Bontosunggu memiliki dermaga dan pengelolaan parkir atau biaya labuh yang dikelola oleh desa dengan retribusi taksi laut yang berjumlah 22 unit adalah Rp1.000,00/taksi per hari. Dari retribusi tersebut pemasukan desa sebesar Rp22.000,00/hari. Desa Bontosunggu juga memiliki terminal darat, dimana pengelolaan parkir ditangani oleh pemdes, dan merupakan salah satu pemasukan untuk pendapatan asli desa. Meskipun masih secara privat, desa ini memiliki Paganding yaitu motor yang digunakan untuk berkeliling menjual ikan sebanyak 22 (dua puluh dua) unit. Keberadaan paganding ini juga menyumbangkan PADes dengan retribusi parkir per-paganding sebesar Rp1.000,00 sehingga per bulan pemasukan ke desa mencapai Rp750.000,00. Pemasukan dari terminal desa dan dermaga per tahun menyumbangkan PADes Rp20.000.000,00. Parkir Ojek laut ke kahu-kahu ( Desa Bontoborusu) sebanyak 23 unit, dengan retribusi parkir di dermaga per unit Rp1.000,00 sehingga per bulan desa menerima masukan dari kahu-kahu ini sebesar Rp690.000,00. Parkir angkudes di terminal desa dengan 21 unit angkudes rute Padang-Benteng (ibu kota Kab. Selayar) menyumbangkan pemasukan bagi desa sebesar Rp600.000,00/bulan. Pungutan pajak bagang yakni alat tangkap ikan menggunakan lampu mercuri sebanyak 40 unit sebesar Rp25.000,00/unit, sehingga setahun pemasukan desa mencapai Rp1.000.000,00/tahun. Parkir pasar desa sebulan rata-rata menyumbangkan pemasukan desa sebesar Rp1.000.000,00 yang masuk kas desa. Dalam satu tahun, parkir pasar memberikan sumbangan ke kas desa sebesar Rp12.000.000,00.

Pada tahun 2012, PADes Bontosunggu mencapai Rp512.248.922,00. Setiap tahun Pemdes Bontosunggu memberikan bantuan dengan model hibah untuk usaha kecil pada 10 (sepuluh)

orang dengan besaran dana hibah Rp4.000.000,00-5.000.000,00/orang. Bantuan tersebut diharapkan mampu mendorong perekonomian desa, bukan hanya di sektor perikanan tetapi juga pertanian dan peternakan.

## **Gerakan Menanam Desa Oemolo**

Desa Oemolo merupakan satu dari 10 desa di kecamatan Amabi Oefeto Timur di kabupaten Kupang. Jumlah desa di Kabupaten Kupang mencapai 160 desa dan 17 kelurahan pada tahun 2012 (Kabupaten Kupang dalam Angka, 2013, BPS Kabupaten Kupang). Oemolo berasal dari dua kata yaitu *oe* artinya air dan *molo* artinya orang yang pertama kali menginjakkan kaki di desa. Desa ini terletak di perbatasan Kabupaten Kupang dan Timor Tengah Selatan. Dari sisi jarak desa dengan ibukota kabupaten, Desa Oemolo sangat jauh dari ibukota kabupaten Kupang yang terletak di Oelamasi, Kecamatan Kupang Tengah, yang mencapai 49 km. Jarak desa dengan ibukota kecamatan Amabi Oefeto adalah 12 km. Desa Oemolo sangat beruntung karena sebagian wilayahnya berbatasan dengan sungai Noelmina, salah satu sungai besar di Pulau Timor yang berhulu di Gunung Mutis dan berhilir di Kabupaten Kupang. Sungai ini berarus deras dan menjadi sumber pengairan bagi lahan pertanian warga Desa Oemolo dan desa-desa lainnya. Sungai Noelmina membelah wilayah kabupaten Kupang dan TTS dan merupakan daerah perbatasan dua kabupaten itu, dihubungkan dengan jembatan Noelmina yang dibangun di masa kolonial sebagai penghubung ibukota provinsi dengan kabupaten di Pulau Timor lain yaitu TTS, TTU, dan Belu.

Potensi sungai Noelmina yang menyediakan air tampaknya belum dapat menunjang kehidupan ekonomi para petani. Hal ini terjadi karena lahan pertanian di sekitar sungai saja yang memperoleh irigasi yang cukup, tidak demikian dengan lahan yang jauh dari sungai. Jumlah penduduk miskin terhitung masih sangat tinggi. Menurut catatan

Pak Desa, ada 249 KK Miskin dari 334 KK. Jumlah penduduk desa keseluruhan sebanyak 1.456 jiwa mendiami desa yang luasnya 63,39 km<sup>2</sup> atau 26,7% dari keseluruhan wilayah Kecamatan Amabi Oefeto yang luasnya 236,7 km<sup>2</sup>. Desa Oemolo adalah desa terluas di wilayah kecamatan. BPS Kabupaten Kupang dalam buku Amabi Oefeto Timur Dalam Angka 2013, mencatat jumlah penduduk Oemolo tahun 2012 adalah 1.290 jiwa terdiri dari 665 laki-laki dan 625 perempuan, mereka terbagi dalam 344 KK. Tingkat kepadatannya paling rendah dibandingkan sembilan desa lainnya, hanya 20 orang per satu kilometer persegi, jauh lebih rendah dari rata-rata kecamatan yang kepadatannya 56 orang per satu kilometer persegi.

“AYO MENANAM” merupakan utama dan pioner kepala Desa Oemolo. Pertama, pemagaran lahan kebun dan ladang ternak untuk menjaga kuantitas dan kualitas hasil kebun. Satu tahun setelah bekerja sebagai kepala desa, Pak Tius mencanangkan program menanam tanaman pertanian bernilai ekonomi. Pak Tius tahu sebagian besar warga bekerja sebagai petani lahan kering yang memiliki lahan pertanian untuk menopang hidup mereka. Selama ini mereka hanya menanam jagung, padi lahan kering, kacang-kacangan dan ubi, seperti pada umumnya dilakukan para orang tua mereka, yang hasilnya digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Pada umumnya para petani memiliki sawah dan kebun dengan pola penanaman mengikuti musim penghujan di bulan Desember hingga April. Selepas itu, petani tidak menanam karena iklim kering, kemarau, ketersediaan air sangat terbatas. Berikut ini adalah bagan siklus produksi pangan Desa Oemolo.

Pak Tius paham, pola penanaman semacam ini-- hanya menanam di musim penghujan—sangat tidak produktif baik bagi petani maupun bagi desa itu sendiri. Akibatnya kekurangan pangan sering terjadi terutama di musim kemarau ketika tidak ada hasil pertanian yang dapat dipetik dan dikonsumsi. Warga masyarakat berbondong-bondong bekerja ke desa lain untuk mendapat bahan pangan. Kaum

muda pergi menjadi buruh migran, enggan tinggal di desa yang tidak menjamin ketersediaan pangan dan kesempatan kerja bagi mereka.

Pak Tius sadar sangat sulit menggerakkan petani untuk menanam karena, *pertama*, perlu waktu mengubah kebiasaan petani agar mau menanam tanaman baru, *kedua*, perlu pengetahuan bagi para petani untuk memulai penanaman tanaman baru, dan *ketiga*, lahan yang dikelola tidak cukup luas karena harus berbagi dengan ternak yang dibiarkan bebas mencari makan. Hewan ternak—pada umumnya sapi atau ternak besar—yang tidak digembalakan membuat pusing petani karena seringkali mereka menerobos ke kebun, menginjak-injak tanaman dan memakannya. Sebagian petani membuat pagar sendiri, sebagian lain tidak. Sebagian pagar cukup kokoh, sebagian yang lain roboh diterjang ternak besar. Pak Tius menuturkan:

“ ... di desa kami dulu .... masyarakat berkebun ... pagar lahannya sendiri. Kalau misalnya satu hektar kebun harus pagar 400 meter, buat pagar keliling. Bagi masyarakat yang pagarnya tidak kuat, banyak gagal panen karena diterjang ternak. Di Desa Oemolo ternak berkeliaran, mencari makan sendiri, tanpa dikontrol ..”

Menyadari kondisi petani dan lahan di desanya, pak Tius munda program tanaman pertanian, mendahulukan program pemagaran kebun. Tahun 2005, dalam musyawarah Desa Oemolo digagas program pemagaran kebun sepanjang 11 km, memisahkan ladang penggembalaan dengan kebun para petani. Melalui musyawarah panjang, desa berhasil meyakinkan petani untuk membuat pagar kebun secara swadaya. Jika dirupiahkan pada waktu itu, pagar kayu itu senilai Rp5.000,00 per meter sehingga jika dihitung total untuk membangun pagar kayu 11 km mencapai Rp55.000.000,00. Angka yang cukup besar yang dikeluarkan warga desa untuk swadaya pemagaran kebun. Para petani menaruh harapan besar, jika pemagaran kebun ini berhasil, mereka dapat menanam dan memanen dengan aman. Pagar pemisah dibuat satu jalur, memanjang di tepi sungai Noelmina, di-

lanjutkan sepanjang lahan yang bersebelahan dengan desa tetangga, sehingga wilayah pertanian terpisah dari wilayah peternakan. Ketika pagar jadi sekitar satu bulan kemudian, mereka puas.

Untuk mencapai kata sepakat membangun pagar tidaklah mudah. Setiap kali musyawarah berlangsung, para pemilik ternak yang terdiri dari 25 KK tidak setuju dengan langkah desa karena dianggap membatasi sumber pangan ternak. Seperti pada umumnya di pulau Timor, pemilik ternak adalah keluarga terpandang dan kaya di desa, ternak yang dimiliki satu keluarga bisa mencapai lebih dari seratus ekor sebagai lambang status sosial dan ekonomi mereka dalam masyarakat. Begini cerita pak Tius mencapai kata sepakat untuk pemagaran kebun.

“ ... Ketika kami membahas pemagaran, pemilik ternak merasa Kades berusaha merugikan masyarakat pemilik ternak. Waktu itu saya undang masyarakat yang tidak punya ternak besar dan saat kami bahas pagar pemisah ... terakhir kami *voting* saja. Ada dua kubu, punya ternak dan tidak punya ternak. Kami tunda pembahasan pagar pemisah sampai 7 kali karena semua pihak saling mempertahankan. Pemilik ternak mereka punya uang, mereka kerjasama dengan orang yang tidak punya ternak untuk dukung mereka. Orang desa juga tahu strategi. Ditunda 7 kali dalam satu tahun. Akhirnya kami sepakati dan *voting* saja ... Waktu itu ada pemilik ternak ... yang menantang, jika dilakukan, merugikan mereka sebagai pemilik ternak. Saya jelaskan ... dulu program KB, masyarakat desa menganggap hal yang tabu ... sedikit demi sedikit akhirnya mereka terima ... Pagar pemisah ini kita ujicoba, berhasil atau tidak. Dalam *voting*, yang dukung pagar pemisah lebih banyak daripada yang tidak. Pagar pemisah dari tahun 2005, saya jadi kades sejak 2004 ... Biaya buat pagar pemisah kami tidak bayar, swadaya ...”

Para petani mulai memperluas lahan penanaman tanaman pangan dan tanaman perkebunan. Mereka menyusun Perdes Wajib Tanam pada tahun 2006. Tanaman yang wajib ditanam merupakan tanaman baru bagi warga desa. Tidak demikian dengan pak Tius yang

sudah menanam tanaman-tanaman tersebut, menuai hasilnya, kemudian mengajak warga melakukan hal yang sama. Pak Tius percaya tanaman itu dapat mengantar warga menuju kemakmuran ekonomi, tidak sekedar mencukupi pangan keluarga saja. Dijelaskan dalam Perdes tersebut bahwa setiap KK wajib tanam tanaman berikut ini:

1. Pisang 25 pohon;
2. Mangga 5 pohon;
3. Nangka 5 pohon;
4. Kemiri 25 pohon;

Selain itu dalam rapat bersama menyusun wajib tanam, diputuskan warga menanam sayur-sayuran, pepaya, jambu mete, mahoni, kelapa, dan lain-lain. Sementara itu tanaman pangan yang sudah dibudidayakan warga adalah jagung, padi, kacang-kacangan, dan ubi.

Inisiatif yang dibangun pak Tius untuk mengajak warga menanam, dituangkan dalam perencanaan desa, dimusyawarahkan dengan warga, dan disusun Peraturan Desa Wajib Tanam untuk mendorong kebijakan desa dapat dilaksanakan dengan baik. Pak Desa tidak bisa membiarkan warga menanam sendiri karena warga belum melihat hasilnya. Untuk itu, Pak Desa memulai lebih dulu menanam pisang dan sayur-sayuran, kemudian warga yang lain mengikuti. Warga kemudian segera menanam pisang dan sayur-sayuran yang dapat dikonsumsi langsung dalam jangka waktu pendek.

Dua tahun kemudian program pemagaran dievaluasi dalam sebuah musyawarah. Ternyata program pemagaran efektif dalam menjaga tumbuhnya tanaman jangka pendek yang sangat mereka butuhkan untuk konsumsi sehari-hari. Pisang dan ubi kayu di pekarangan terjaga dengan baik, memudahkan pemeliharaan karena dekat dengan rumah tinggal. Para pemilik ternak juga menyambut baik hasil pertanian setelah ada pemisahan lahan pertanian dan lahan penggembalaan ternak seperti dituturkan Pak Desa:

“ ... saya sendiri berupaya tawarkan ke masyarakat, pagar pemisah kita evaluasi kembali. Ternyata banyak warga yang berhasil. Tanam pisang sudah dipanen, ubi kayu, pepaya, tebu, bahkan di setiap pekarangan rumah masyarakat ada tanaman pepaya, ubi kayu, pisang, sehingga dengan sendirinya masyarakat merasakan manfaat pagar pemisah. Dulu tidak ada pisang di depan rumah, ubi kayu juga, ketika ibu-ibu cari sayur harus ke kebun yang jaraknya jauh ... aman dari ternak. Setelah ada pagar pemisah, ibu-ibu tidak perlu lagi ke kebun ... Mereka (pemilik ternak) akhirnya terima karena rasakan langsung keuntungannya ...”

Untuk mengefektifkan program penanaman tanaman perkebunan, pak Tius memfasilitasi pembentukan kelompok tani di desanya, dinamai kelompok tani “Sehati”. Hal ini dilakukan agar pak Tius dapat mengajak kelompok tani ini untuk memberi contoh bagi seluruh warga desa agar semangat menanam tanaman perkebunan yang bernilai ekonomi seperti kemiri dan pengembangan sayur-sayuran untuk pasar di luar desa. Pada awalnya sulit membuktikan pada warga bahwa kemiri adalah tanaman yang bernilai ekonomi. Warga tidak sabar menunggu panen kemiri yang harus menunggu paling sedikit enam tahun. Pak Tius dan beberapa petani menanam kemiri lebih dulu untuk membuktikan kemiri bisa berbuah dan memiliki nilai ekonomi tinggi di masa mendatang. Tahun 2006 pak Tius menanam kemiri, baru panen enam tahun kemudian. Setelah panen pertama, pak Tius memanen kemiri secara reguler setahun sekali. Hasilnya cukup bagus karena untuk sekali panen mencapai 8-10 kg kemiri per pohon. Dengan perawatan yang baik, makin tua umurnya, makin banyak kemiri dihasilkan.

Setelah hasilnya terbukti, petani mulai menanam kemiri, setiap KK menanam 50 pohon. Bibit disemai sendiri oleh pak Tius. Kini banyak petani menanam kemiri karena percaya dengan nilai ekonominya. Pak Tius berupaya terus-menerus mengajak warga menanam agar hidup mereka berubah, agar dapat meraih cita-cita yang lebih tinggi seperti ditekankan pak Tius berkali-kali dalam setiap kesempatan:

“ ... Setiap tahun masyarakat bisa tanam tanaman perkebunan, karena dulu masyarakat hanya tanam jagung, padi, dan kacang-kacangan, tetapi setelah ada pagar pemisah ini banyak masyarakat tanam tanaman pertanian dan perkebunan, dan areal kebunnya bertambah. Tanaman perkebunan adalah kemiri, nangka, jambu mete, mahoni, kelapa, pisang, dan lain-lain. Ini kami sepakati dalam rapat bersama, wajib tanam. Salah satu cara untuk mengatasi masalah yang dialami masyarakat desa, kekurangan pangan. Anak-anak kerja di luar negeri, nanti kalau pulang mereka bisa tanam di rumah, dan hasil untuk sendiri.”

“ ... Kami musyawarah kembangkan tanaman bernilai ekonomi. Jika tanaman ekonomi berhasil, suatu saat pasti banyak calon orang kaya di desa saya. Contoh saja, pohon mahoni, satu orang tanam 1.000 pohon maka pendapatan berubah. Untuk merubah nasib masyarakat harus dengan menanam ... yang memiliki ternak hanya 25 KK, sebagian besar masyarakat bertani ...”

Bukan hanya menanam kemiri dan tanaman jangka panjang lainnya, Kelompok Tani Sehati ini pula yang bersama-sama dengan pak Tius menanam pohon lamtoro untuk menjaga lingkungan, terutama di padang rumput yang potensial kebakaran di musim kemarau. Tahun 2006 pak Tius menanam lamtoro seluas 20 hektar, diikuti anggota kelompok tani tahun berikutnya. Lamtoro adalah jenis tanaman perdu yang berfungsi sebagai tanaman penghijauan, melindungi tanah, dan menjadi sumber makanan ternak. Kelak lamtoro dapat menjadi sumber makanan ternak warga desa terutama para petani yang mendapat bantuan ternak sapi dari pemerintah. Mereka sangat bersuka cita memperoleh bantuan sapi karena tidak mungkin bagi mereka membeli sapi yang harganya jutaan rupiah. Di Kupang lamtoro berdampak pada berkurangnya resiko kebakaran di musim kemarau.

Seiring dengan itu hasil kebun berkembang baik. Semua KK sudah mau menanam tanaman siap konsumsi dan tanaman bernilai ekonomi. Desa juga tidak gersang lagi, dengan adanya kemiri, Desa Oemolo kini menghiu di mana-mana. Di sisi lain masyarakat tidak

lagi kekurangan pangan karena di pekarangan rumah dan kebun mereka telah ditanami bahan-bahan pangan. Berikut ini penuturan pak Tius ketika mengajak petani di desanya untuk menanam lamtoro:

“ ... tanam lamtoro sekitar 20 hektar, padang rumput saya tanam. Masyarakat menilai ini hal yang baik. Setelah lamtoro besar, tidak terjadi kebakaran lagi. Sebelum tanam lamtoro, setiap tahun terjadi kebakaran. Di sana padang rumput potensial kebakaran di musim kemarau. Waktu saya inisiatif tanam lamtoro, kebakaran berkurang. Orang-orang ikut tanam juga. Sekarang ada bantuan sapi, mereka ambil makanan sapi dari hutan. Pohon lamtoro tidak dijual tapi manfaatnya melindungi tanah, kayu yang besar diolah jadi bahan bangunan ...”

“Kelompok Tani SEHATI dibentuk 2008 ... Gapoktan ini yang membantu saya menanam lamtoro ... saya tanam sejak 2007. Itu ide yang saya terapkan di anggota kelompok. Mereka termotivasi. Saya mendorong mereka untuk menanam, untuk mempersiapkan pakan ternak ... menjaga kemungkinan dapat bantuan (ternak) dari pemerintah, saya punya mimpi seperti itu. Akhirnya mereka termotivasi juga ...”

**Kedua, pencetakan sawah baru.** Pencetakan sawah baru merupakan program desa yang sudah dirancang dan dimuat dalam RPJM Desa. Sekitar tahun 2009 pencetakan sawah baru diajukan dalam RKP Desa dan APB Desa, akan tetapi hingga sekarang pengajuan Desa Oemolo tidak direspon dalam perencanaan kabupaten. Akhirnya pada tahun 2011 desa berinisiatif membuka lahan sawah tidak jauh dari aliran Sungai Noelmina agar mendapat pengairan yang cukup. Di kantor desa, pemerintah desa dan warga masyarakat sepakat untuk membuka lahan baru yang awalnya hutan gawang. Pohon gawang atau *tune (corphatan Lamk.)* adalah tumbuhan liar, sejenis pohon palem yang tumbuh di savana NTT, tergolong tanaman monokarpik yaitu setelah berbunga dan berbuah tanaman ini mati pada umur sekitar 30 tahun. Hutan gawang desa yang luasnya 40 hektar dibersihkan oleh warga masyarakat secara gotong royong. Direncanakan lahan itu untuk kebun yang dikelola oleh 130 KK di Desa Oemolo, dimanfaatkan untuk lahan pertanian.

Setelah lahan dibersihkan, warga masyarakat berpikir tentang pengairan. Pengairan untuk lahan kebun yang baru sangat sulit didapat. Desa kemudian membuat saluran air untuk memudahkan mengalirkan air dari sungai Noelmina ke lahan pertanian sepanjang 2.565 meter atau 2,5 km. Desa mengalokasikan ADD sebesar Rp6.000.000,00 untuk pembuatan saluran irigasi persawahan ini. Jika dihitung swadaya masyarakat, nilai swadaya mencapai Rp3.000.000,00 juta rupiah.

Petani menggali tanah agar air mengalir lancar. Mereka bergotong royong dan membuat kesepakatan bersama, 1 KK yang diwakili satu orang, pada umumnya kepala keluarga, wajib menggali saluran 1 x 1 m<sup>2</sup> (panjang satu meter, lebar satu meter). Mereka bekerja selama lebih dari 30 hari secara swadaya. Selain saluran air, para petani membuat empang atau bendungan darurat yang juga dikerjakan swadaya. Akan tetapi bendungan kurang sempurna, air tembus keluar bendungan. Tahun ini desa merencanakan untuk memperbaiki bendungan darurat tersebut dengan ADD. Untuk sementara para petani memanfaatkan air sumur di lahan tersebut.

Seiring dengan belum berfungsinya bendungan darurat secara maksimal, para petani sudah mulai mengelola lahan mereka masing-masing. Sebagian sudah menanam padi, jagung, dan hasil bumi lain, bahkan sudah menanam sayur-sayuran seperti mentimun di musim kemarau dengan bantuan air sumur. Pak Tius menuturkan pengalamannya melaksanakan program pencetakan sawah baru:

“ ... Itu program desa. Awal perencanaan itu kami ajukan lewat RPJM Desa, dalam RKP Desa dan APB Desa kami muat. Musrenbang kami angkat, tidak terjawab di tingkat kabupaten. Proposal sudah kami ajukan ke pusat, tidak terjawab sampai sekarang ... kami akan lakukan gotong royong ... Diterima masyarakat. Sekarang ada lahan (sawah baru) 40 hektar untuk 130 KK ...”

“ ... Pencetakan sawah baru, lahannya lahan baru, awalnya hutan gawang, lalu dibersihkan oleh masyarakat ... pohon gawang dibakar untuk

bersihkan lahan, terus jadikan kebun. Disebut pencetakan sawah baru karena ... mau buka lahan baru. Yang agak sulit adalah air. Dari Kali Noelmina ... empang untuk pengairan kami. Air disalurkan ke Oemolo. Jarak dari Kali Noelmina ke lokasi 2.565 meter. Mereka alirkan secara gotong royong, kami menggali ... Kami orang 130-an orang punya kewajiban untuk gali saluran per orang per meter. Selesai satu meter, gali dalam dan lebar 1m, pindah lagi. Kami kerja selama 30 hari lebih. Sedangkan bendungan atau empangnya dikerjakan swadaya dan darurat. Artinya bendungannya diempang model rumah. Jadi buat tiang, bentang, ikat gewang. Dia model rumah dua air. Bendungan darurat, air tembus bendungan. Kami rencana mau gunakan ADD untuk mengempang. Kami sudah tanam panen setahun sekali. Sudah dua kali panen dengan air sumur. Kalau musim panas tanam sayur-sayuran, ketimun, bawang, cabe, dan jagung...”

Desa termotivasi membuka lahan sawah karena dua hal. Di satu sisi, untuk mengatasi kebiasaan masyarakat dengan pola kebun berpindah. Fokus mereka kini mengelola sawah masing-masing, tidak lagi pindah-pindah kebun. Menurut pak Tius, mereka tidak lagi tebang hutan setiap tahun. Di sisi lain, supaya para petani dapat bekerja secara maksimal mengolah lahan pertanian mereka. Dengan pola kebun tetap mereka bisa intensif mengelola lahan sehingga beberapa petani sudah menghasilkan panen dua kali dalam setahun, sedangkan jika berladang hanya menikmati panen sekali dalam setahun. Dengan pola kebun intensif ini, petani bisa menanam tanaman hortikultura dengan bantuan sumur gali yang dalamnya hanya sekitar tiga (3) meter. Beberapa petani telah berhasil mengembangkan tanaman hortikultura diantaranya mentimun, sawi, cabe, bahkan hasilnya selain dikonsumsi sendiri dapat dijual ke pasar. Petani menjual hasil kebunnya ke pasar yaitu pasar desa di wilayah Amabi Oefeto Timur yaitu pasar Desa Oemofa (dua hari pasar dalam satu minggu) dan Oeniko (dua hari pasar dalam satu minggu). Mereka juga menjual ke pasar di luar Kecamatan Amabi Oefeto yaitu pasar mingguan (sekali seminggu) di Desa Pollo

Kecamatan Amanuban Selatan, TTS, yang relatif dekat dengan Desa Oemolo dan ke pasar reguler di Kabupaten Kupang.

*Ketiga*, penguatan kelompok tani untuk mendukung program Ayo Menanam. Kelompok Tani “Sehati” yang dibentuk tahun 2008. Kerja perdananya adalah menanam lamtoro bersama-sama dengan Pak Tius yang tujuannya untuk penghijauan padang rumput Desa Oemolo. Tahun 2010, kelompok ini, disebut Gapoktan juga, mendapat dana Bansos sebesar Rp330.000.000,00 untuk 38 anggotanya. Dinas memberi petunjuk teknis pemanfaatan dana yaitu untuk:

- a. Pembangunan rumah kompos secara permanen, seluas 8 x 10 meter<sup>2</sup>.
- b. Membeli sapi 44 ekor (4 jantan dan 40 betina).
- c. Membeli mesin produksi pakan ternak ayam yang difungsikan untuk memproduksi pupuk organik dan produksi pakan ternak ayam.
- d. Membeli satu buah mesin mol kelapa untuk memproduksi minyak kelapa murni → para ibu mempunyai usaha minyak kelapa murni untuk dijual ke pasar.
- e. Membeli motor 3 roda untuk angkut hasil pertanian.

Dalam musyawarah para anggota kelompok tani sepakat untuk tidak membeli motor roda tiga dengan pertimbangan bahwa motor tersebut akan cepat rusak karena medan Desa Oemolo yang sangat terjal dan penuh jalan berbatu sehingga kurang mendukung penggunaan motor tiga roda. Kelompok tani mengajukan pembelian mobil pick-up sebagai mobil dinas untuk mengangkut hasil pertanian dari desa ke pasar-pasar di sekitar Desa Oemolo. Akhirnya sisa dana sejumlah Rp120.000.000,00 yang rencana awal untuk membeli motor tiga roda dialihkan untuk membeli mobil pick up. Mereka datang ke dealer mobil untuk mencari mobil pick up, yang kepemilikannya atas nama Badan Pengurus sesuai anjuran pihak Dinas. Ada surat penye-

rahan pembelian mobil dari anggota kelompok ke Badan Pengurus Kelompok Tani Sehati. Mobil hingga kini masih berfungsi bahkan tahun 2012 sudah menyetor ke desa sebagai bagian dari komponen Pendapatan Asli Desa sebesar Rp1.000.000,00. Kelompok Tani Sehati memiliki 4 sub kegiatan yaitu:

- a. Beternak sapi → Dari 44 sapi bantuan Dinas kini sudah berkembang menjadi 60-an sapi. Para petani memanfaatkan pohon lamtoro yang mereka tanam untuk pakan ternak sapi.
- b. Tenun ikat → Para perempuan menginisiasi dan memproduksi tenun ikat yang dijual ke pasar.
- c. Produksi pakan ternak ayam → ayam (ternak kecil) lazim dipelihara para petani sebagai sumber kebutuhan protein dan sebagian dijual untuk memenuhi kebutuhan rumahtangga lainnya.
- d. Kios untuk anggota → Kios tersebut menjual berbagai bahan kebutuhan sehari-hari secara eceran.

Pak Tius sangat bangga para petani baik perempuan dan laki-laki dapat menjual hasil kebun sayurnya ke pasar di luar desa. Awalnya dulu pak Tius selalu mengajak para petani untuk menanam sayur tapi ini tidak mudah. Pak Tius lalu mengawali menanam sayur lebih dulu sembari mengajak para petani di desanya untuk melakukan hal yang sama. Pak Tius akhirnya meminta para petani mengambil hasil sayurnya untuk dijual ke pasar, keuntungannya dibagi dua. Kini seiring dengan berkembangnya pengetahuan tanaman pangan yang dipelajari para petani, ketersediaan lahan atau pemagaran dan pencetakan sawah baru, pengairan yang dibangun bersama meski masih darurat, para petani mau menanam dan hasilnya dijual ke pasar. Kini mereka tidak lagi menjual sayur milik pak Tius tapi menjual sayur produksi mereka sendiri. Diturunkan oleh pak Tius:

“ ... Masyarakat dulu sulit jual di pasar ... Pertemuan-pertemuan di RT, desa, PKK, saya selalu anjurkan, berikan contoh. Saya jual misalnya lombok, sayur, ibu-ibu jual sayuran saya, bagi hasil. Akhirnya mereka

biasa, mau jual dan mau tanam. Dulu jual hasil saya sekarang jual tanaman mereka. Sekarang saya tanam kangkung darat. Ini diperkenalkan saya, dulu tidak ada. Saya terpilih karena berbuat hal-hal positif itu ...”

Seiring menguatnya ekonomi desa dan tidak terkoordinasinya bantuan ekonomi ke desa, desa berinisiatif membuat koperasi pada tahun 2012. Pengurus berkoordinasi dengan Dinas Koperasi untuk mengurus akte notaris. Anggota koperasi jumlahnya mencapai 133 orang yang terdiri dari pemerintah desa, anggota Gapoktan termasuk Kelompok Tani Sehati, dan 70 orang anggota kelompok penerima program “Anggur Merah”. Dana yang dikelola koperasi ini kini mencapai Rp100.000.000,00 lebih.

Tahun 2013 ada 70 anggota Kelompok Anggur Merah yang mendapat dana dari provinsi sebesar Rp250.000.000,00. Dana tersebut langsung disalurkan ke kelompok, tidak melalui APB Desa. Setiap anggota memperoleh satu ekor sapi umurnya sekitar satu tahun yang harganya Rp3.500.000,00 Setelah dipelihara selama satu tahun, petani harus menjual sapi ke pasar, harganya berkisar Rp6.000.000,00. Modal awal Rp3.500.000,00 dibelikan sapi lagi untuk digulirkan ke anggota yang lain. Petani pertama menerima uang hasil penjualan setelah dikurangi modal awal. Akan tetapi hal ini kadang-kadang tidak membuahkan hasil. Petani kadang-kadang menjual sapi, hasilnya dimanfaatkan untuk petani tersebut, tanpa mengembalikan modal. Diceritakan oleh pak Tius sebagai berikut:

“ ... seperti pengalaman kali lalu, kadang-kadang gagal. Ketika melihat sapi sudah besar, mereka jual tanpa melapor pada badan pengurus atau kelompok ...”

Untuk itu desa memberi alternatif lain. Jika pengembalian modal awal tidak berhasil setelah penjualan sapi maka para petani diminta menabung. Setelah mendapat sapi untuk dipelihara, petani mengangsur Rp50.000,00 sampai dengan Rp100.000,00 selama satu tahun sebagai tambahan membeli sapi baru setelah sapi pertama digulir-

kan ke anggota kelompok lain. Hal ini membantu meringankan beban petani karena hasil penjualan sapi umur 2 tahun hanya sekitar Rp6.000.000,00, tidak cukup untuk membeli anakan sapi dua ekor (satu untuk digulirkan, satu untuk dipelihara sendiri).

“ ... Dana Anggur Merah Rp250.000.000,00 per desa, diberikan ke Desa Oemolo 2013. Tahun 2014 dana Anggur Merah akan masuk ke APB Desa, jadi aset desa. Ada 70 orang anggota kelompok Anggur Merah ... dibelikan sapi semua untuk 7 kelompok. Per kelompok 10 orang anggota. Satu orang dapat 1 ekor, harga Rp3.500.000,00 umur satu tahun. Rencana pergulirannya ada dua alternatif yaitu: pertama, punya sapi Rp3.500.000,00, kembalikan modal waktu jual sapi umur 2 tahun harga Rp6.000.000,00. Dua, mengangsur per bulan Rp50.000,00 – 100.000,00 selama 12 bulan ...”

Penguatan kelompok tani dari berbagai pihak terus-menerus dilakukan seperti disampaikan pak Desa:

“ ... Di desa kelompok tani mendapat pelatihan, administrasi kelompok, pelatihan pengelolaan pupuk, dan lain-lain. Bahkan saat pendampingan banyak ibu-ibu dipercayakan memimpin kelompok tani di desa ...”

## **Waode Angkalo Desa Lumbung Pangan**

Desa Waode Angkalo dapat mewakili potret desa transmigran yang memiliki hamparan sawah luas ditanami padi sebagai penghasil komoditi utama. Hasil produksi padi tadah hujan melimpah mencapai 3-5 ton per hektar dengan kualitas beras yang bagus dan menarik minat pedagang membeli beras dari desa itu. Desa Waode Angkalo termasuk desa yang sukses penyediaan ketahanan pangan. Desa ini berupaya mengelola saluran irigasi melalui pemanfaatan aset desa yang mangkrak/mubazir. Hasil panen padi dan palawija menjadi melimpah yang menjadi sentra produksi pangan untuk mensupply kebutuhan desa-desa lain. Pemerintah Desa Waode Angkalo mempunyai visi-misi “menjadikan desa lumbung pangan” memiliki lahan sawah

(pencetakan sawah) sebagai kegiatan utama perekonomian. Hasil padi sebagai tanaman utama, yang diikuti palawija dan tanaman semusim. Letak desa ini cukup dekat dengan Buranga yang seharusnya menjadi ibukota Kabupaten Buton Utara. Desa ini kreatif dan sering tampil di supra desa mewakili kegiatan program-program pemerintahan desa.

Sayang sawah di desa ini belum beririgasi. Kondisi ini membuat warga desa bersedia mendukung pilihan pencalonan bupati oleh karena bila terpilih berjanji akan membangunkan bendungan dan pengaspalan jalan. Alhasil bupati yang menang itupun memenuhi janjinya melakukan pengaspalan jalan di sepanjang jalan utama menuju Ronta hingga Buranga, walau dengan kualitas yang kurang bagus. Bendungan senilai 3M terealisasi, namun di tengah perjalannya mengalami kegagalan dan tidak dapat berfungsi untuk mengairi sawah.

Setelah panen padi, warga Desa Waode Angkalo menanam semangka dan palawija. Menanam semangka dianggap tanaman sampingan, namun dari hasil produksi semangka yang dikelola dengan baik ternyata mampu memberikan pendapatan terbesar bagi petani. Dari hasil semangka ada 20-an orang dibelikan kendaraan sepeda motor. Buah semangka rata-rata yang beratnya berkisar 8-12 kg per buah telah mendatangkan keuntungan mencapai Rp20.000.000,00 per 50 are. Dengan modal Rp4.000.000,00-5.000.000,00, semangka dapat memperoleh keuntungan 3-5 kali lipat. Hasil dari panen semangka dapat digunakan sebagai pemenuhan kebutuhan sekunder-tercier (seperti untuk membangun rumah, membeli kendaraan bermotor, elektronik, dan biaya-biaya keluarga). Akan tetapi usahatani semangka belum dijadikan sebagai penghasilan utama karena terkendala harga dan pengairan. Harga semangka dipengaruhi cuaca saat panen. Jika panen semangka di musim kemarau/panas maka akan diperoleh harga yang tinggi. Penjualan semangka dipasarkan ke Kota Bau-bau atau penebas yang datang dari desa lain. Budidaya semangka membutuhkan intensitas penyiraman yang teratur, oleh karena di Desa Waode

Angkalo dengan pengairan setengah teknis, maka budidaya semangka belum diintensifkan sebagai komoditas penghasil utama.

## **Lumbung Pangan Desa Tana Modu**

Sejak tahun 2008 Desa Tana Modu sudah memiliki inisiatif untuk menjalankan kewenangan lokal berskala desa dalam menyikapi peristiwa kelangkaan pangan atau kerawanan pangan yang rutin melanda Desa Tana Modu. Kelangkaan pangan di waktu-waktu tertentu selalu berulang hampir setiap tahun. Desa dan warga masyarakat prihatin dengan keadaan yang melanda desa ini meskipun peristiwa ini juga terjadi di berbagai kawasan terutama di Nusa Tenggara Timur. Orang Sumba menyebut musim kelangkaan pangan sebagai musim lapar yang terjadi pada peralihan musim kemarau ke musim penghujan. Lebih-lebih jika kemarau berkepanjangan, warga berada dalam kondisi kelangkaan pangan dalam waktu panjang. Sekalipun demikian, mekanisme lokal untuk mengatasi kelangkaan pangan dilakukan dengan berbagai cara, diantaranya dengan menjual ternak, meminta bantuan kepada keluarga atau kerabat di luar desa, bekerja di kota di bidang jasa atau merantau ke luar pulau.

Berbasis pada kondisi lokal tersebut, desa menerbitkan Peraturan Desa Tana Modu No. 2/2008 tentang Pengelolaan Lumbung Desa Tana Modu. Langkah ini dilakukan diantaranya untuk mengatur agar hasil pertanian baik padi dan jagung dihimpun dalam lumbung desa untuk menjamin kekurangan benih dan makanan pada musim paceklik. Desa memanfaatkan Kelompok Masyarakat Mandiri (KMM) “Buhangu Madangu” untuk melakukan pengelolaan lumbung desa. Anggota kelompok yang terdiri dari seluruh petani Desa Tana Modu wajib memanfaatkan Lumbung Desa sebagai tempat pengumpulan benih dan penyimpanan bahan makanan. Di Lumbung Desa yang wajib disimpan sesuai Perdes ini adalah:

1. Setiap KK wajib menyimpan benih padi 100 kg;
2. Setiap KK wajib menyimpan benih jagung 5 kg;
3. Setiap KK wajib menyimpan padi 200 kg sampai dengan 500 kg untuk persiapan musim paceklik.

Lumbung desa adalah sebuah tempat tersendiri yang dijaga oleh penjaga lumbung desa yang bertanggung jawab pada kepala desa dan ketua kelompok. Penjaga memperoleh honor sesuai kemampuan keuangan desa yang ditetapkan dengan keputusan kepala desa.

Desa dan warga masyarakat berinisiatif membuat Lumbung Desa karena belajar dari pengalaman para orang tua mereka yang menyimpan bahan pangan dalam batang bambu (untuk skala kecil) dan di atas rumah atau uma (untuk skala besar). Para orang tua dulu menempatkan benih di tempat yang tidak mudah dijangkau sebagai persediaan di musim tanam berikutnya. Mereka “menyembunyikan” benih agar tidak mudah diambil dan dikonsumsi untuk makanan sehari-hari. Para petani menempatkan benih di lumbung di atap tertinggi dari rumah mereka atau Uma Daluk sebagai penghormatan bahwa makanan itulah yang memberikan kehidupan bagi manusia.

Sejak dilantik menjadi Kepala Desa Tana Modu, program Kades Umbu Moki adalah memperkuat ekonomi masyarakat agar terhindar dari kelangkaan pangan. Program ekonomi adalah program prioritasnya sebagai jawaban atas keprihatinan terhadap kondisi alam yang kering, seperti dituturkannya:

“ ... saya baru jabat 2 tahun. Hari ini baru dua tahun jabat kades. Memang ada beberapa hal yang kami sentuh di dalam desa selama 2 tahun ini yaitu mengembangkan lumbung desa, salah satu kegiatan kami yang menjadi prioritas desa kami. Ada beberapa kendala ... harapan kami untuk bisa merubah ekonomi masyarakat desa. Itu yang paling penting bagi kami. Untuk kegiatan yang lainnya ada juga tapi yang paling penting adalah persiapan ekonomi masyarakat ... Sebagian besar warga bekerja sebagai petani. Sensus Desa tahun 2013 menunjukkan 93% adalah

petani, sisanya wirausaha dan PNS. Wilayah kami sangat berpotensi. Tidak ada pegunungan dan banyak bukit-bukit. Yang jadi kendala adalah mata air, sumber air, yang kurang, tergantung pada musim hujan. Panen 2 kali setahun susah ...”

Kepala Desa bercerita bahwa Program Lumbung Desa yang di-canangkan sejak 2008 dalam pelaksanaannya masih belum memuaskan termasuk koordinasi kelompok belum dapat diandalkan. Untuk itu, Kepala Desa tidak membuat program baru namun memperkuat program Lumbung Desa yang sudah ada. Disampaikannya keadaan Lumbung Desa sebelum dia memimpin:

“ ... Pemerintah desa sudah ada Perdes Lumbung Pangan sejak 2008 tapi dalam pelaksanaan masih sangat kurang .... Sejak jabat kepala desa, Januari 2012, saya mempertegas tujuan dari adanya lumbung pangan ...”

Sejak Januari 2012 kepala desa merancang penguatan program Lumbung Desa. Setiap RT diminta membentuk Lumbung RT untuk mendukung Lumbung Desa. Ada 21 RT, 8 RW dan 4 dusun di Desa Tana Modu sejak Kepala Desa Umbu Moki memimpin. Setiap KK mengumpulkan di sebuah tempat yaitu Lumbung RT berupa 100 kg bibit padi untuk persiapan musim tanam berikutnya. Pengurus di tingkat RT harus aktif mengingatkan para Kepala Keluarga untuk mengumpulkan bibit padi tersebut. Pengumpulan bibit padi sangat penting menjaga kepastian tanam di musim hujan. Harus dipastikan ketersediaan bibit padi ini karena para petani hanya menanam padi sekali setahun, hanya di musim hujan saja. Selain bibit padi, para petani juga wajib mengumpulkan bibit jagung sebanyak lima (5) kg bibit per KK. Sama seperti tanam pagi, tanam jagung hanya dilakukan ketika musim hujan tiba.

“ ... sejak 2012, Januari, mempertegas tujuan dari adanya lumbung pangan. Saya meminta kepada setiap RT membentuk Lumbung RT untuk mendukung Lumbung Desa. Setiap KK mengumpulkan di satu tempat 100 kg untuk persiapan bibit, dikumpulkan sesuai kesepakatan

mereka di satu RT. Jika musim tanam, dipakai, ada 4 dusun, 8 RW, 21 RT. Setiap RT ingatkan KK. Setahun sekali kumpul bibit padi per KK 100 kg. Sekali setahun, hanya musim hujan saja tanam padi. Selain padi, ada juga jagung. Jagung beda, lima kg per KK. Taruh di satu tempat, jika musim tanam, baru dipakai ...”

Kepala desa bercerita lahirnya Perdes Lumbung Pangan tahun 2008 dipicu oleh krisis bibit tahun 2007. Krisis tersebut muncul karena kelangkaan pangan demikian hebat sehingga bibit yang sudah disimpan di luar rumah dikonsumsi untuk memenuhi kebutuhan pangan sehari-hari. Ketika musim tanam tiba, bibit tidak ada lagi yang ditanam. Oleh karena itu tahun 2008 desa mencanangkan Lumbung Desa untuk mengamankan bibit padi dan jagung. Sekali pun Perdes dibuat, tampaknya hal tersebut belum dapat mengatasi kelangkaan pangan karena pada tahun 2010 juga terjadi peristiwa yang sama. Sebenarnya krisis tahun 2010 juga terjadi di hampir seluruh wilayah Nusa Tenggara karena kekeringan yang panjang. Bantuan dari berbagai pihak datang tetapi belum mencukupi kebutuhan pangan warga desa.

“ ... rawan pangan terjadi karena hama, padi ladang tergenang air, jadi kemungkinan tahun depan bisa rawan pangan. Kalau kami di sana hujannya berlebihan terjadi rawan pangan. Hujan kurang terjadi rawan pangan juga ...”

Pengalaman ini mengantar Kepala Desa untuk memperkuat Lumbung Desa melalui pengawasan yang ketat dan meluncurkan program penguatan ekonomi untuk menghindari krisis pangan terjadi lagi. Hal-hal yang dilakukan Kepala Desa untuk memperkuat Lumbung Desa adalah sebagai berikut:

*Pertama*, memperkuat Lumbung Desa sebagai tempat menyimpan bibit padi dan jagung. Tempat menyimpan adalah bangunan permanen yang dibuat oleh pemerintah. Desa kemudian membuat Lumbung RT, tempat menaruh bibit padi dan jagung di tingkat RT. Sesuai kesepakatan, bibit ditaruh di satu tempat, pada umumnya di rumah

adat. Setiap RT memiliki satu tempat untuk lumbung bersama di tingkat RT. Setiap Lumbung RT dijaga oleh pengurus yang diberi insentif untuk menjaga lumbung, dirawat dan dijaga dari serangan tikus.

*Kedua*, tahun 2012 Dinas Pertanian meluncurkan dana PUAP Rp100.000.000,00 yang dikelola Gapoktan. Dana tersebut selain digunakan untuk modal petani untuk memasok Lumbung RT juga digunakan untuk memberi insentif pengurus agar menjaga lumbung RT dengan baik. Dana tersebut dimanfaatkan untuk simpan pinjam bagi petani. Petani membeli bibit dari dana tersebut, kemudian dana pinjaman dikembalikan ke Gapoktan ketika musim panen tiba. Langkah ini dilakukan karena Lumbung RT belum berfungsi baik, petani masih kesulitan menyediakan bibit di musim hujan.

*Ketiga*, Lumbung RT sebagai tempat menampung sementara, jika sudah terkumpul dalam jumlah banyak, bibit di lumbung RT dipindahkan ke Lumbung Desa yang dijaga pengurus kelompok yang sudah ditunjuk. Hal ini dimaksudkan agar tidak mudah petani mengambil bibit yang disimpan tersebut.

Semua KK tertib kumpulkan lumbung pangan. Para pengurus diminta memantau KK yang belum mengumpulkan bibit sesuai kesepakatan. Para pengurus diminta mengingatkan keluarga-keluarga petani yang belum melunasi kewajiban mengumpulkan bibit di Lumbung RT maupun Lumbung Desa. Desa membuat kesepakatan bahwa jika ada petani yang tidak menaati kesepakatan ini akan mendapat sanksi lokal. Sanksi lokalnya adalah memberi makan bagi semua orang di lingkungan mereka jika melewati jadwal menyetor bibit padi dan jagung. Dikatakan Kepala Desa sebagai berikut:

“ ... kami buat kesepakatan jika ada yang tidak mentaati kesepakatan akan diberikan sanksi lokal. Misalnya dalam satu lingkungan, dia harus memberi makan semua orang di dalam lingkungan. Satu lingkungan biasanya 100 KK. Satu lingkungan adalah satu RT, sekitar 100 lebih jiwa. Satu RT rata-rata 15 KK ...”

Dua tahun kemudian upaya desa membuahkan hasil. Di Lumbung Desa sekarang ada 30 ton gabah. Jika dirupiahkan 1 kg gabah seharga Rp2.500,00 maka 30 ton gabah setara dengan Rp75.000.000,00. Lebih lanjut dengan gembira Kepala Desa menceritakan dampak positif program Lumbung Desa bagi masyarakat desa:

“ ... dampak ke masyarakat ...dua tahun terakhir masyarakat rata-rata punya penghasilan. Dari 100 kg yang disimpan di tahun 2012, tahun 2013 di bulan Juni ada yang panen sampai 50 karung atau 2 ton untuk satu KK. Mereka tidak perlu beli bibit lagi. Ada bibit bantuan Pemda tapi hasilnya tidak tumbuh baik. Tahun 2012 ada bantuan bibit per KK 10 kg, ketika ditanam tidak tumbuh baik. Dari situ, saya beri penegasan ke mereka, mengharuskan setiap KK menyimpan bibit bagus ...”

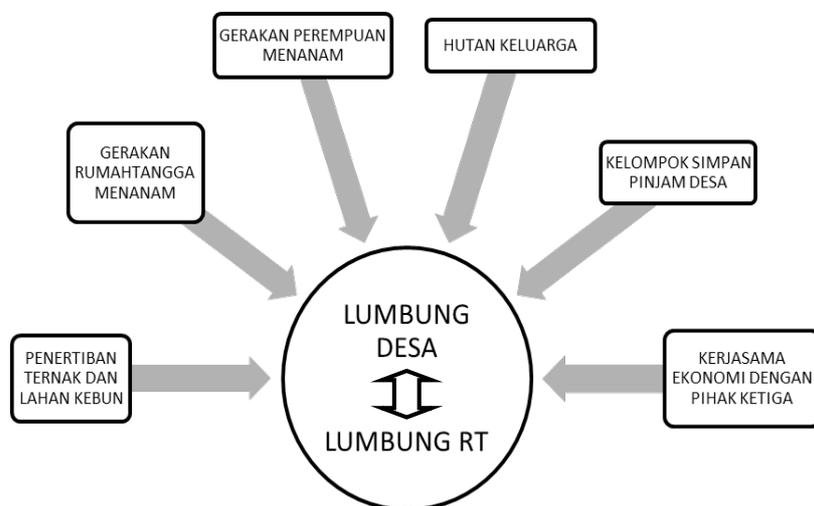
Dicontohkan oleh kepala desa, rata-rata satu KK mempunyai lahan satu bidang yang membutuhkan 100 kg bibit padi. Jika bagus maka waktu panen maksimal memperoleh 5 ton gabah. Pada umumnya bulan Januari petani mulai menanam, bulan Juni/Juli mereka panen dengan tenaga keluarga sendiri. Pupuk sangat jarang digunakan karena harganya mahal. Sedangkan ladang jagung per KK rata-rata memerlukan 10 kg bibit jagung. Jika bagus hasil panennya maka akan diperoleh satu ton jagung. Sekarang petani sudah memanfaatkan bibit jagung hibrida yang bisa ditanam setahun dua kali. Pada umumnya jagung ditanam akhir Oktober, panen Desember/Januari; kemudian tanam kembali April, panen lagi bulan Juni. Jika padi jarang dipupuk, maka jagung dipupuk dengan pupuk kandang.

Produksi jagung ini masih bisa ditingkatkan lagi tetapi sangat sulit karena kelemahan pada sistem tanamnya, seperti dituturkan Kepala Desa berikut ini:

“ ... kelemahan kami, sistem tanam masih tradisional. Kemarin ada sistem pertanian modern, ternyata dari 50 x 50 meter persegi dia hanya butuh 5 kg bibit jagung ... dengan sistem berbaris .... pendamping dari pertanian tidak ada ...”

Lumbung Desa Tana Modu tidak berdiri sendiri. Desa memperkuat dengan menggerakkan kegiatan-kegiatan lain untuk mendukung Lumbung Desa tersebut (Lihat gambar 6.1). Program Lumbung Desa diperkuat oleh berbagai kebijakan skala lokal yang diinisiasi desa. Dapat dikatakan desa telah menjalankan emansipasi lokal untuk menjawab kebutuhan ketersediaan pangan warganya.

**Gambar 6.1**  
**Lumbung Desa Program Prioritas Desa Tana Modu**



Kegiatan-kegiatan yang mendukung Program Lumbung Desa adalah sebagai berikut:

**Kerja sama dengan Pihak Ketiga.** Desa memfasilitasi kerja sama dengan pihak ketiga, sebuah perusahaan yang bergerak di bidang penanaman jagung. Perusahaan menyewa lahan petani sebesar Rp1.000.000,00 selama 25 tahun. Setiap kali panen, perusahaan memberi hasil panen 10% pada pemilik lahan. Lahan tersebut merupakan lahan pribadi yang banyak dimiliki seluas sekitar 180 hektar, bukan milik desa. Letaknya jauh dari pemukiman tapi potensial untuk diusahakan. Perusahaan menanam jagung hibrida yang dapat dita-

nam dua kali dalam setahun. Pada umumnya petani Desa Tana Modu masih menanam jagung lokal yang panen sekali setahun. Diturunkan Kepala Desa:

“ ... Jagung panen dua kali setahun. Sekarang orang jarang tanam jagung lokal, lebih banyak jagung hibrida. Sekarang sedang kerja sama dengan PT Pramana yang kelola 189 hektar untuk jagung. Lahan jauh dari pemukiman. Disewakan kepada PT itu. Kami MoU, sewa Rp1.000.000,00 selama 25 tahun tapi setiap panen dia memberikan bagi hasil 10 % dari hasil PT diberikan ke pemilik tanah. Itu pemilikan pribadi, bukan punya desa ...”

**Gerakan Perempuan Menanam.** Ketua PKK dipegang oleh seorang ibu yang bekerja sebagai guru. Melalui kepemimpinannya, para perempuan didorong untuk memperkuat kebun keluarga. Kini hampir setiap keluarga di dusun-dusun sudah mempunyai kebun ubi-ubian yang dapat dimanfaatkan sebagai sumber pangan keluarga. Tahun 2012 PKK lomba membuat masakan berbahan lokal di tingkat desa. Tahun berikutnya lomba diadakan di tingkat dusun. Para perempuan didorong untuk mengolah dan menyediakan pangan bagi keluarga dari bahan lokal yang mereka tanam seperti ubi, jagung, pisang, sayur-sayuran, dan hasil kebun lainnya. Dengan kata lain mereka membangun dapur hidup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi sehari-hari. Kegiatan PKK yang lain adalah arisan yang sangat membantu mereka dalam mengakumulasi dana untuk kebutuhan-kebutuhan tertentu.

**Gerakan Rukun Tetangga (RT) Menanam.** Gerakan RT menanam mendorong warga dapat memenuhi kebutuhan pangan secara mandiri. Peran RT sebagai fasilitator sangat penting karena harus dapat memotivasi warga dan melakukan pemantauan serta memberlakukan sanksi. Sejak tahun 2012, desa melalui RT telah memberlakukan aturan lokal bagi warga miskin yang mendapat program Raskin sebanyak 215 KK. Mereka wajib menanam 25 anakan pohon pisang di halaman atau pekarangan rumah mereka. Jika bukan pisang yang

ditanam maka wajib tanam 50 anakan tanaman pangan lain. Aturan lokal ini sudah dituangkan dalam berita acara musyawarah desa pada awal 2012.

Untuk memastikan aturan ini berjalan, seminggu atau dua minggu sebelum Raskin tahap I dibagikan, para keluarga penerima Raskin diinformasikan lebih dulu bahwa mereka wajib tanam anakan tanaman pangan. Bibit anakan pisang tidak perlu membeli, mereka dapat minta pada tetangga-tetangga yang punya kebun pisang. Dua minggu kemudian RT melihat langsung tanaman mereka. Jika belum tanam, Raskin belum dibagikan, demikian sebaliknya. Cara ini efektif karena dipantau langsung oleh pengurus di tingkat RT.

Pada pengambilan Raskin berikutnya (tahap II), desa lebih dulu mengecek hasil tanaman pisang para keluarga penerima Raskin sebelum bantuan dibagikan. Kepala desa sendiri juga berkunjung ke rumah-rumah warga miskin untuk melihat langsung hasil tanam pisang tersebut. Jika ada keluarga yang belum menanam pisang, mereka dikenai sanksi harus tanam sebanyak dua kali dari jumlah yang sudah disepakati sebelumnya, yaitu tanam 50 anakan pohon pisang. Setelah tanam, baru bantuan Raskin dibagikan.

Kepala Desa melihat langkah ini merupakan bagian dari memotivasi warga agar mau mengusahakan pangan bagi keluarga mereka sendiri. Kepala Desa sering melihat mereka tidak bisa makan bukan karena tidak ada pangan namun karena malas tidak mau berkebun dan hanya menggantungkan diri pada bantuan dari luar. Pengalaman ini dituturkan Kepala Desa sebagai berikut:

“ ... untuk KK penerima Raskin, 215 KK, diwajibkan untuk tanam 25 pohon pisang, dalam bentuk kesepakatan. Kalau bukan pisang, anakan lain berarti 50 pohon. Saya kerja dengan RT untuk mengecek warga tanam pohon. Saya secara langsung turun ke lokasi untuk membuktikan. Nanti saat sebelum pengambilan raskin yang ke dua, survey dulu, cross cek dulu, di lapangan. Dalam setahun dapat raskin 2 kali. Sejak

2012 diberlakukan, misal minggu depan mau ambil raskin, mulai hari ini sudah harus menanam anakan 25 pisang. Nanti saat pembagian kami tanya, sudah tanam? Ok. Itu yang pertama. Nanti pas mau ambil bulan Desembernya untuk kedua kalinya, kami harus periksa dulu pisang yang pertama tadi. Jika mereka belum tanam mereka harus tanam dua kalinya (50 pohon) sebelum Raskin kedua dikasihkan. Untuk tanam pisang mereka tidak perlu beli, ambil saja di desa. Bagi mereka yang miskin banyak sekali yang malas. Kami arahkan pada pegawai dan pengusaha yang punya bibit untuk kasih ke warga miskin, tidak dijual, dikasih saja ...”

Untuk menegakkan kesepakatan ini, Kepala Desa tidak bisa berpangku tangan. Kepala Desa rutin keliling kampung, menyapa warga, memotivasi keluarga miskin agar tidak malas dan mau menanam secara mandiri:

“ ... saya melihat bahwa hampir setiap minggu saya mengelilingi mereka. Setiap minggu saya lihat dia hanya duduk di rumah, saya bilang malas. Kadang halaman rumah tidak ada pohon, itu karena malas ...”

Penertiban Ternak dan Lahan Kebun. Ternak dan lahan kebun adalah sumberdaya yang saling mengikat yaitu, *pertama*, pupuk yang dihasilkan ternak dapat menunjang kesuburan tanaman kebun; dan *kedua*, keberadaan ternak dapat merusak lahan kebun para petani. Di Nusa Tenggara pada umumnya, pemeliharaan ternak tidak terkonsentrasi di satu tempat, mereka dibiarkan hidup di alam bebas di berbagai musim. Jika musim kemarau, ternak besar memperoleh sumber pakan dari semak-semak dan rumput yang lahannya tidak bisa ditanami padi dan jagung, Jika musim penghujan, ternak besar harus mencari sumber pakan lain seperti ke hutan atau tempat lain, kadang-kadang mencari makan di kebun petani. Hal ini seringkali menimbulkan perselisihan antara pemilik ternak dan pemilik kebun.

Persoalan ini sudah berlangsung lama dan selama ini telah dibangun kesepakatan-kesepakatan tidak tertulis yang mengatur pemi-

sahan lahan kebun dan lahan penggembalaan antara para pemilik ternak dan pemilik kebun. Akan tetapi tampaknya perselisihan tidak dapat diselesaikan secara sederhana, oleh karena itu desa kemudian menyusun Perdes No. 02/2013 tentang Penertiban Ternak dan Lahan Kebun agar desa dapat leluasa melakukan fasilitasi dan pendampingan ke warga masyarakat.

Perdes tersebut mengatur tata cara memelihara ternak agar tidak mengganggu kebun keluarga, diantaranya dengan mewajibkan pemilik ternak dan lahan kebun bekerja sama membuat dan memperbaiki pagar pemisah kebun dan tempat penggembalaan ternak. Pada intinya masing-masing pihak harus menjaga ternak dan kebun masing-masing agar tidak saling mengganggu. Pemilik ternak harus menggembalakan ternak di ladang penggembalaan atau mengikatnya jika berdekatan dengan kebun orang. Demikian pula sebaliknya pemilik kebun harus menjaga kebunnya, mengusir ternak yang tiba-tiba masuk ke kebun agar hasil kebunnya terjaga dan tidak boleh mencederai ternak orang lain tersebut kecuali babi. Mengapa babi boleh dencederai? Babi pada umumnya adalah hewan perusak tanaman perkebunan dan pertanian karena mereka memakan tanaman muda, membuat lubang besar di batang pohon utama sehingga tanaman mati. Berbeda dengan sapi yang menginjak-injak pohon dan memakan daunnya. Oleh karena itu, para petani dan peternak di Desa Tana Modu dan di Nusa Tenggara memelihara babi di kandang, tidak di alam bebas, untuk membatasi ruang gerak mereka dan menghindari merusak tanaman. Sanksi berupa denda diberlakukan dan sedapat mungkin dipenuhi jika terjadi pelanggaran. Dalam Perdes dicantumkan besaran sanksi (Lihat kotak 6.1).

**Kotak 6.1**  
**Peraturan Desa Tana Modu No. 02/2013**  
**tentang Penertiban Ternak dan Lahan Kebun**

**Pasal 5**  
**Sanksi**

1. Barang siapa yang sengaja atau tidak sengaja melepaskan ternaknya di dalam lahan pertanian/perkebunan akan diberikan pembinaan dan dikenakan sanksi denda sebesar Rp100.000,00.
2. Barang siapa yang sengaja atau tidak sengaja melepaskan ternaknya di dalam lahan pertanian/perkebunan dan merusakkan tanaman akan dikenakan denda per rumpun/pohon yaitu sejenis tanaman palawija Rp5.000,00/rumpun dan tanaman umur panjang Rp10.000,00/pohon.
3. Barang siapa yang tidak membuat pagar pengaman kebun dan pagar pemisah akan diberikan pembinaan dan dikenakan sanksi denda sebesar Rp50.000,00.
4. Barang siapa yang melakukan kekerasan atau mencederai ternak akan dituntut ganti rugi sesuai jenis ternak yang sama.

**Hutan Keluarga.** Desa mencanangkan program hutan keluarga untuk keamanan ekonomi keluarga. Kali ini tidak di tingkat konsumsi keluarga namun untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga jangka panjang. Hutan keluarga ditanami tanaman bernilai ekonomi seperti tanaman kayu untuk bangunan rumah. Perdes Tana Modu No. 04/2013 menegaskan setiap keluarga harus memiliki hutan keluarga yang ditanami tanaman keras di atas lahan milik pribadi seluas minimal  $\frac{1}{2}$  hektar dan wajib menjaga agar terpelihara dengan baik, menghindari pola ladang berpindah. Bagi keluarga yang tidak memiliki hu-

tan pribadi, hutan keluarga boleh menggunakan lahan milik desa yang diperkuat dengan Surat Keputusan Kepala Desa. Dengan demikian pemilihan lahan tidak bisa ditentukan sendiri, namun melalui kesepakatan bersama diperkuat surat keputusan Kepala Desa.

Langkah ini dilakukan untuk meningkatkan pendapatan keluarga dalam jangka panjang melalui penjualan tanaman kayu dan untuk melestarikan lingkungan hutan. Pada umumnya petani yang sudah menebang pohon tidak melakukan penanaman kembali, atau petani membakar lahan tanpa menjaga kilatan api yang seringkali membakar pohon-pohon lain di sekitarnya. Hal ini merisaukan warga jika padang terbakar. Untuk menjaga kelestarian lingkungan, desa menetapkan aturan lokal bahwa pohon yang sudah waktunya ditebang harus memperoleh izin dari pemerintah desa, dan jika diizinkan petani wajib melakukan penanaman kembali sebanyak lima (5) pohon baru.

**Kelompok Simpan Pinjam Desa (Pra Koperasi).** Desa memfasilitasi pra koperasi desa yang dikelola oleh pemerintah desa. Secara umum bertujuan untuk membangun kebersamaan dan gotong-royong, mengembangkan usaha dan meningkatkan pendapatan untuk menumbuhkan kesejahteraan anggotanya melalui usaha simpan pinjam bagi para anggotanya. Di bagian lain Kepala Desa berharap pra koperasi ini memfasilitasi para aparat desa agar jangan korupsi, seperti dituturkannya:

“ ... desa punya koperasi desa ... untuk aparat desa supaya aparat desa tidak korupsi ... Jangan sampai RT atau RW potong (bantuan) di jalan ...”

Pra koperasi di Desa Tana Modu ini dimulai bulan Januari 2013 diikuti 45 orang anggota dari berbagai latar belakang dengan ketentuan iuran sebagai berikut:

- Simpanan pokok Rp100.000,00 per anggota
- Simpanan wajib Rp10.000,00 per bulan

- Simpanan sukarela Rp5.000,00 per bulan
- Simpanan wajib khusus Rp34.000,00 (Tidak rutin disetor, tergantung kemauan anggota)

Dalam perkembangannya enam bulan kemudian, pra koperasi ini dinamai “Kelompok Simpan Pinjam DAMAI” dengan jumlah anggota mencapai 61 orang, laki-laki dan perempuan. Mereka memaknai “Damai” sebagai sekumpulan orang yang dipanggil dari ketidakberdayaan mereka untuk memberdayakan diri dalam kelompok agar memperoleh kedamaian dalam rumah tangga masing-masing demi mencapai kemandirian. Pada umumnya peminjam memanfaatkan uang untuk kebutuhan anak sekolah, pembelian pupuk, dan biaya sewa tenaga kerja terutama untuk membersihkan lahan. Dikatakan oleh Kepala Desa tentang keperluan orang meminjam uang di koperasi:

“ ... biasanya kalau pinjam untuk persiapan kelancaran anak sekolah dan persiapan tanam untuk beli pupuk dan sewa tenaga kerja. Untuk cabut bibit harus sewa orang dan pembersihan. Tenaga biayanya cukup besar, satu bidang perlu 10 orang, per orang Rp25.000,00. Susah cari tenaga kerja. Biasanya tenaga kerja dari desa tetangga dan anak-anak muda di dalam desa ...”

**Tabel 6.1**  
**Struktur Modal KSP Damai per 31 Juni 2013**

Sumber Dana	Jumlah
Simpanan Pokok	Rp 6.600.000,00
Simpanan Wajib	Rp 660.000,00
Simpanan Sukarela	Rp 330.000,00
Simpanan Wajib Khusus	Rp 2.244.000,00
Iuran Kartu Anggota	Rp 66.000,00
<b>JUMLAH</b>	<b>Rp 9.900.000,00</b>

Adapun posisi modal KSP Damai hingga 31 Juni 2013 sebanyak Rp9.900.000,00 (Lihat Tabel 6.1). Hingga akhir Desember dana simpan pinjam yang dikelola mencapai Rp15.000.000,00.

## Gerakan Membangun BUM Desa

BUM Desa, atau nama lain, sebenarnya bukan makhluk baru meskipun nomenklatur itu baru diperkenalkan oleh pemerintah dalam beberapa tahun terakhir. Dulu kita mengenal berbagai institusi sosial dan institusi keuangan mikro yang dibentuk pemerintah: BKD, BINMAS, KUPIEDES, KIK, KCK, BUUD, KUD, UEDSP, LPD di Bali sejak 1985. Belakangan juga hadir berbagai nama dana bergulir yang dikelola kelompok-kelompok masyarakat yang dibentuk oleh proyek-proyek sektoral kementerian seperti UPK dan Simpan Pinjam untuk Perempuan (SPP) dalam PNPM Mandiri Perdesaan. Semua ini adalah LKM korporatis, atau Lembaga Keuangan Mikro (LKM) yang dibentuk oleh pemerintah. Berbagai LKM ini dibentuk oleh pemerintah karena komitmen pemerintah menolong rakyat desa (termasuk kaum miskin) dari jeratan rentenir dan sekaligus membuka akses kredit bagi rakyat desa mengingat bank-bank komersial (baik BUMN maupun swasta) tidak *pro poor*.

Desa-desanya di Jawa juga sudah lama menjalankan usaha desa sebelum mengenal BUM Desa. Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), misalnya, banyak desa telah mengembangkan usaha desa baik yang berorientasi bisnis sosial maupun ekonomi kreatif. Hampir semua desa di perkotaan (*urban village*) di empat kabupaten (Sleman, Bantul, Kulon Progo, dan Gunungkidul) umumnya memiliki ruko yang disewakan kepada pelaku ekonomi. Hasil persewaan ini sangat signifikan sebagai PADes, yang tentu jumlahnya jauh lebih besar dari alokasi dana pemerintah, yang mereka gunakan untuk menopang kesejahteraan perangkat desa, membangun fasilitas publik maupun mendukung kegiatan pemberdayaan masyarakat. Desa-desanya di Ban-

tul mengembangkan *holding* desa kerajinan, yang mempersatukan dan memperkuat usaha-usaha kerajinan yang dilakukan oleh warga masyarakat. Desa-desanya di Sleman, terutama di kaki Gunung Merapi, rata-rata mengembangkan usaha wisata desa. Di Gunungkidul, karena air menjadi problem serius, banyak desa yang mengembangkan Perusahaan Air Minum Desa (PAMDes), sebagai bentuk bisnis sosial untuk melayani kebutuhan air minum warga. Di Kulon Progo, Pemkab mengalokasikan dana rata-rata Rp500.000.000,00 kepada setiap desa sebagai modal bagi BUM Desa Lembaga Keuangan Mikro (LKM).

Dalam beberapa tahun terakhir, BUM Desa telah hadir sebagai ikon baru ketiga bagi desa, menyusul dua ikon desa sebelumnya, yakni Alokasi Dana Desa (ADD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa). Ketiga ikon itu telah tertuang dalam PP No. 72/2005, dan secara khusus BUM Desa dipayungi dan digerakkan oleh Permendagri No. 39/2010. Kebijakan pemerintah itu mempunyai kehendak dan semangat yang agung. BUM Desa dimaksudkan sebagai wadah usaha desa, dengan spirit kemandirian, kebersamaan dan kegotongroyongan antara pemerintah desa dan masyarakat, yang mengembangkan aset lokal untuk memberikan pelayanan kepada warga masyarakat dan meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat dan desa. BUM Desa tentu juga bermaksud untuk memberikan sumbangan terhadap penanggulangan kemiskinan dan pencapaian kesejahteraan rakyat.

BUM Desa tentu lahir dari kebijakan di satu sisi dan gerakan lokal di sisi lain. UU No. 32/2004 beserta PP No. 72/2005 dan Permendagri No. 39/2010 merupakan kebijakan yang telah memberikan kesempatan/ruang (*enabling*), petunjuk maupun “payung hukum” terhadap kehadiran BUM Desa. UU No. 6/2014 juga melembagakan dan memperkuat BUM Desa, baik BUM Desa dalam satu desa maupun BUM Desa antardesa. Dalam UU Desa, BUM Desa adalah:

Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah 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

Permendagri juga mengandung substansi yang inovatif. *Pertama*, pembentukan BUM Desa bersifat kondisional, yakni membutuhkan sejumlah prasyarat, yang menjadi dasar kelayakan pembentukan BUM Desa. Dalam pasal 5 ditegaskan tentang syarat-syarat pembentukan BUM Desa sebagai berikut:

- a. atas inisiatif pemerintah desa dan atau masyarakat berdasarkan musyawarah warga desa;
- b. adanya potensi usaha ekonomi masyarakat;
- c. sesuai dengan kebutuhan masyarakat, terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok;
- d. tersedianya sumber daya desa yang belum dimanfaatkan secara optimal, terutama kekayaan desa;
- e. tersedianya sumber daya manusia yang mampu mengelola badan usaha sebagai aset penggerak perekonomian masyarakat desa;
- f. adanya unit-unit usaha masyarakat yang merupakan kegiatan ekonomi warga masyarakat yang dikelola secara parsial dan kurang terakomodasi; dan
- g. untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan pendapatan asli desa.

*Kedua*, BUM Desa merupakan usaha desa yang bercirikan kepemilikan kolektif, bukan hanya dimiliki oleh pemerintah desa, bukan hanya dimiliki masyarakat, bukan juga hanya dimiliki oleh individu, melainkan menjadi milik pemerintah desa dan masyarakat. Berbeda dengan koperasi yang dimiliki dan bermanfaat hanya untuk anggotanya, BUM Desa dimiliki dan dimanfaatkan baik oleh pemerintah desa dan masyarakat secara keseluruhan.



*Ketiga*, mekanisme pembentukan BUM Desa bersifat inklusif, deliberatif dan partisipatoris. Artinya BUM Desa tidak cukup dibentuk oleh pemerintah desa, tetapi dibentuk melalui musyawarah desa yang melibatkan berbagai komponen masyarakat. Secara organisasional musyawarah desa juga dilembagakan sebagai institusi tertinggi dalam BUM Desa, seperti halnya rapat anggota dalam koperasi.

*Keempat*, pengelolaan BUM Desa bersifat demokratis dan teknokratis. Dimensi teknokrasi terlihat dalam bentuk pembagian kerja yang jelas, dimensi demokrasi tidak hanya terlihat pada komponen musyawarah desa (institusi demokrasi deliberatif) tetapi juga ditunjukkan pada komponen akuntabilitas. Pemisahan organisasi maupun aset BUM Desa dari pemerintah desa merupakan komponen penting untuk menjaga akuntabilitas BUM Desa.

Dari hari ke hari tumbuh BUM Desa dari desa ke desa di berbagai daerah. Kebijakan dari atas, khususnya Permendagri No. 39/2010 dan fasilitasi Kementerian Dalam Negeri dan kebijakan Pemerintah Kabupaten, merupakan faktor utama yang melahirkan BUM Desa di banyak desa dan daerah.

**BUM Desa *Banking*.** BUM Desa yang bertipe *banking* atau semacam lembaga keuangan mikro sebenarnya hadir paling awal sebelum hadir BUM Desa tipe-tipe lain, bahkan sebelum istilah BUM

Desa itu sendiri lahir. Lembaga Perkreditan Desa (LPD) yang hadir dalam desa adat di Bali merupakan contoh *village banking* yang terkemuka. Belakangan sejumlah kabupaten membentuk BUM Desa LKM secara mudah, sederhana dan serentak di seluruh desa, dengan tujuan yang seragam: mengurangi jeratan warga masyarakat dari rentenir sekaligus mempermudah akses kredit bagi warga masyarakat terutama kaum miskin. Institusi LKM yang prematur ini serupa dengan berbagai dana proyek dana bergulir yang dijalankan oleh pemerintah seperti SPP PNPM Mandiri.

Ditinjau dari sisi rezim keuangan dan perbankan, BUMDesa LKM itu sungguh rentan karena tidak memiliki badan hukum sebagai dasar akuntabilitas. Tetapi persoalan dasarnya bukan terletak pada isu *legal standing* tetapi pada kinerja dan daya tahan BUMDesa LKM. Studi FPPD (2010) di Bima, Dompu dan Lombok Barat menunjukkan bahwa BUMDesa LKM yang dibentuk secara cepat oleh pemerintah daerah, umumnya mengalami kegagalan dalam waktu cepat akibat dari kredit macet. Mengapa? *Pertama*, kepemilikan masyarakat yang lemah. Ada anggapan kuat dari masyarakat bahwa modal yang diberikan Pemda kepada BUMDesa LKM merupakan hibah yang tidak perlu dikembalikan. Ini disebut sebagai *capture* secara berjamaah. *Kedua*, kesiapan institusional BUM Desa LKM yang sangat lemah.

Studi Sutoro Eko dan Borni Kurniawan (2010) di Gowa juga menemukan bahwa *pilot project* Pos Tabungan Masyarakat (Postama) juga membuahkan kegagalan. *Pilot project* di 13 desa, sejumlah 12 desa diantaranya gagal total, sedangkan 1 Postama di Desa Bonto Biraeng membuahkan keberhasilan dan keberlanjutan. Ada empat faktor penting yang menyebabkannya. *Pertama*, Postama bekerja dalam ranah politik inklusif yang mampu menembus batas-batas politik parokhial. Kepala desa membentuk dan mengontrol Postama secara inklusif, mengabaikan ikatan parokhial yang ia yakini bisa merusak Postama. *Kedua*, kepemimpinan yang kuat dari kepala desa dan pengurus

Postama. *Ketiga*, kapasitas manajerial internal Postama yang baik. *Keempat*, kemampuan Postama Biraeng membangun jaringan keluar yang lebih luas, termasuk dukungan dari Dana Bank Syariah.

Jika BUMDesa LKM belum tumbuh menggembirakan, Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali merupakan yang terbaik di sistem LDKP (Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan) di Indonesia, walaupun terdapat kompetisi yang kuat di tingkat lokal dari banyaknya lembaga formal dan informal. LPD dipandang sebagai entitas yang menguntungkan, di mana bergantung pada tabungan dan deposito sebagai sumber pendanaan. LPD didirikan oleh Gubernur Ida Bagus Mantra pada tahun 1985, sebagai lembaga keuangan perdesaan berbasis desa adat, yang memiliki peran ekonomi dan sosial di komunitas tersebut. Modal awalnya merupakan hibah dari Gubernur sebesar Rp2.500.000,00 pada setiap LPD. Keanggotaan berdasarkan “Banjar” dan desa pakraman, merupakan unit terpenting dari organisasi sosial di masyarakat Bali. Solidaritas sosial yang mengakar ini merupakan syarat penting keberhasilan dari sistem LPD.

**BUM Desa *Serving*.** Selain BUM Desa *banking*, BUMDesa *servicing* mulai tumbuh secara inkremental di banyak desa. Keterbatasan air bersih dan ketidakmampuan sebagian besar warga mengakses air bersih, mendorong banyak desa mengelola dan melayani air bersih dengan wadah BUM Desa atau PAMDesa.

Studi IRE-ACCESS (2012) maupun Sahrul Aksa (FPPD, 2013) di Bantaeng menemukan bukti bahwa BUM Desa air bersih di Desa Labbo tumbuh dengan baik. Pada tahun 2010, Pemkab Bantaeng mengalokasikan dana hibah untuk modal awal BUM Desa sebesar Rp100.000.000,00 dan Rp50.000.000,00 untuk pengembangan unit usaha pengelolaan air bersih (pembelian dan pemasangan pipa dan meteran). Saat ini, BUM Desa Labbo memiliki 415 pelanggan yang tersebar di 4 dari 6 dusun yang ada di Desa Labbo. Sesuai aturan

yang telah disepakati bersama, pelanggan dikenakan tarif Rp. 250,-/kubik, dan biaya beban Rp. 500,-/bulan. Dari besarnya tarif ini, dapat dikalkulasikan bahwa setiap bulan BUM Desa dapat menghimpun pendapatan sebesar Rp311.250,00 hanya untuk unit layanan air bersih. Dalam setahun maka PADes yang terkumpul keuntungan kotor sebesar Rp3.735.000,00.

Pengelolaan air bersih secara mandiri oleh desa melalui BUM Desa itu sebenarnya merupakan sebuah perubahan yang mengandung pelajaran berharga. Pemerintah, lembaga-lembaga internasional, LSM maupun CSR perusahaan sudah lama membangun sarana air bersih yang dekat dengan masyarakat di banyak tempat. Proyek PAM-SIMAS, PNPM Mandiri Perdesaan maupun proyek rekonstruksi pasca bencana juga membangun sarana air bersih di banyak desa. Pasca proyek pihak pelaksana menyerahkan kepada masyarakat setempat agar dirawat dan dikelola secara berkelanjutan. Namun berdasarkan pengamatan kami di berbagai tempat tidak sedikit sarana air bersih yang dihibahkan ke masyarakat itu terbengkelai dan tidak berfungsi. Mengapa? Sebagian karena menggunakan perangkat yang mahal sehingga tidak mampu dikelola secara mandiri dan berkelanjutan oleh masyarakat setempat. Tetapi penyebab paling besar adalah ketiadaan otoritas dan tatakelola pada kelompok masyarakat yang mengelola sarana air bersih.

Karena itu pengelolaan air bersih oleh BUM Desa merupakan cara baru, sebuah bentuk perubahan pengelolaan dari masyarakat yang anonim kepada desa. Kehadiran BUM Desa itu melahirkan otoritas dan tatakelola air bersih yang digerakkan oleh desa. Kisah ini juga memberikan petunjuk bahwa pengelolaan dan pelayanan air bersih untuk warga setempat lebih tepat dilembagakan menjadi kewenangan lokal berskala desa yang diatur dan diurus secara mandiri oleh desa. Pada tataran yang lebih makro, pengalaman air bersih berbasis desa itu menunjukkan bahwa desa mampu memberikan kontribusi terha-

dap kepentingan nasional tentang penyediaan air bersih, sehingga niscaya desa bisa menyumbang target nasional (yakni 68,87% warga memperoleh air bersih) pada tahun 2015.

**BUM Desa *Brokering dan Renting*.** Sebelum ada BUM Desa sebenarnya sudah ada banyak desa yang menjalankan usaha desa dalam bentuk jasa pelayanan atau jasa perantara seperti pelayanan pembayaran listrik, penyewaan perkakas rumah tangga, gedung serba guna, traktor, dan juga pasar desa. Ini adalah bisnis sederhana, bahkan bisa melakukan monopoli, dengan *captive market* yang jelas meskipun hanya beroperasi di dalam desa sendiri. Namun dalam banyak kasus penyewaan traktor juga menjadi bentuk proteksi desa terhadap petani. Di kala musim tanam, permintaan akan traktor pasti tinggi, dengan harga sewa tinggi yang dimainkan oleh swasta. Dalam kondisi ini desa hadir menyewakan traktor kepada petani dengan harga yang sangat terjangkau, bahkan bisa dibayar setelah panen.

**BUMDes *Trading*.** BUMDesa yang berdagang kebutuhan pokok dan sarana produksi pertanian mulai tumbuh di banyak desa. Ini adalah bisnis sederhana, berskala lokal dan berlingkup internal desa, yakni melayani kebutuhan warga setempat. Sejauh ini belum ada contoh terkemuka BUM Desa trading yang besar dan sukses. BUM Desa yang berjenis trading ini tidak mampu mengimbangi capaian bisnis yang digerakkan oleh borjuis lokal yang memberi ciri khas satu desa satu produk. Dengan kalimat lain tampaknya belum ada BUM Desa yang secara gemilang tampil sebagai penanda “satu desa satu produk”. Banyak contoh menunjukkan bahwa kisah sukses desa industri kulit (Sidoarjo), desa industri meubel (Jepara), desa keramik (Banyuwangi), desa industri makanan (Klaten), dan lain-lain, yang tidak diwadahi oleh BUM Desa melainkan digerakkan secara kolektif para borjuis lokal.

**Tabel 6.2**  
**Kecenderungan Potret Umum dan Kinerja BUM Desa**

Tipe	Jenis Usaha	Tujuan dan Sifat	Kinerja	Manfaat
<i>Serving</i>	Air bersih	Memberikan <i>social benefit</i> , tidak <i>economic profit</i> meskipun memperoleh laba. Ini bisnis sosial yang sederhana dan tidak terlalu rumit	Lancar dan sehat. Didukung dengan antusias oleh warga. Pasar tidak menjadi problem, namun sering terkendala problem teknis dan manajerial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberi layanan dasar kepada masyarakat, terutama kaum miskin dan perempuan.</li> <li>• Pendapatan desa</li> <li>• Meningkatkan kualitas kesehatan</li> </ul>
<i>Banking</i>	Simpan pinjam	Memberi kredit kecil yang lunak dan mudah kepada warga. Umumnya dibentuk secara serentak dan seragam oleh pemerintah.	Sebagian kecil yang berkembang dan sukses, sebagian besar mati suri (gulung tikar).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akses kredit/ pinjam yang mudah.</li> <li>• Mengurangi jerat rentenir</li> <li>• Tetapi manfaat itu hilang jika BUMDesa gulung tikar</li> </ul>
<i>Brokering &amp; Renting</i>	Jasa pembayaran listik dan penyewaan	Meningkatkan pendapatan desa. Ini merupakan bisnis yang sederhana dan menguntungkan, tidak terkendala faktor pasar.	Berjalan secara sehat dan memberikan keuntungan secara variatif tergantung skala ekonominya. Contoh: <i>urban villages</i> di DIY dapat keuntungan besar dengan bisnis penyewaan	Ekonomi desa semakin bergairah, pendapatan desa meningkat serta meningkatkan kinerja pembangunan desa. Traktor bahkan menjadi instrumen proteksi bagi petani.

Tipe	Jenis Usaha	Tujuan dan Sifat	Kinerja	Manfaat
<i>Trading</i>	Bisnis saprotan dan kebutuhan pokok serta bisnis hasil pertanian	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internal desa: melayani kebutuhan masyarakat setempat</li> <li>• Eksternal: menjual hasil pertanian keluar dan meningkatkan pendapatan.</li> <li>• Bisnis internal desa relatif sederhana serta berskala kecil-lokal, tetapi bisnis eksternal sangat kompleks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bisnis internal berjalan dan berkembang dengan skala kecil.</li> <li>• Bisnis eksternal rentan dan mati suri karena keterbatasan (kualitas, skala, kapasitas, modal, pasar)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masyarakat setempat mudah memperoleh kebutuhan pokok dan saprotan, bisa dengan cara kredit.</li> <li>• Bisnis eksternal belum memberikan manfaat secara signifikan.</li> </ul>
<i> Holding</i>	Desa wisata	Mengonsolidasikan berbagai jenis usaha lokal yang terkait dengan wisata, guna meningkatkan pendapatan masyarakat dan PADes. Bisnis ini sangat khas dan prospektif bagi desa-desa yang memiliki potensi wisata.	Bekembang secara sehat, kokoh dan berkelanjutan.	Menggairahkan perekonomian desa dan membuka lapangan pekerjaan, sekaligus meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat.

Selain gambaran umum itu ada kebutuhan untuk mengukur dan menilai kinerja BUM Desa. Kabupaten Bantaeng sejauh ini sudah melakukan monitoring dan evaluasi terus-menerus terhadap BUM Desa

di 46 desa. Seperti tersaji dalam Kotak 6.2, Penilaian didasarkan pada lima indikator: Manajemen Kelembagaan, Manajemen Usaha, Manajemen Keuangan, Dukungan Pemdes, dan Kemitraan. Dari 46 BUM Desa yang sudah ada, terdapat 13 BUM Desa yang berpredikat sehat, 23 BUM Desa berkategori cukup sehat, 10 BUM Desa termasuk dalam predikat kurang sehat, dan tidak ada satupun BUM Desa yang berpredikat tidak sehat. Setiap evaluasi maupun diskusi selalu mencermati secara kritis dan serius terhadap 23 BUM Desa berkategori cukup sehat dan 10 BUM Desa termasuk dalam predikat kurang sehat, sebab sejumlah 33 BUM Desa ini bisa dikatakan cukup rentan. Data tentang BUM Desa sehat di Bantaeng bisa dilihat pada tabel 6.3.

#### **Kotak 6.21**

#### **Kinerja BUM Desa Bantaeng**

Dari data capaian semua BUM Desa rentang pertumbuhan sebagian besar BUM Desa berada di antara 0,01%-20,5%. Pertumbuhan tertinggi diraih BUM Desa Kaloling Jaya. Ada dua BUM Desa yang mencatat pertumbuhan minus, paling rendah adalah -3,0 dengan besar kekurangan dari modal awal sebesar Rp22.000.000,00 lebih ditempati BUM Desa Sejahtera di Desa Pa'bentengan. Catatan-catatan prestasi ini terdata cukup akurat di Jaringmas sebagai LSM pendamping, selanjutnya akan digunakan sebagai bahan evaluasi kinerja untuk menentukan tingkatan berdasarkan capaian tahunan.

Berdasarkan laporan semester pertama 2013 yang disiapkan Jaringmas kemudian ditindaklanjuti dengan penilaian kinerja terhadap 46 BUM Desa di Bantaeng. Jaringmas menggunakan lima indikator penilaian meliputi: Manajemen Kelembagaan, Manajemen Usaha, Manajemen Keuangan, Dukungan Pemdes, dan

Kemitraan. Kelima indikator kemudian diturunkan menjadi 43 pertanyaan; Manajemen kelembagaan 21 pertanyaan meliputi sekretariat, pelaksanaan tugas berdasarkan SOP, serta pelaksanaan kegiatan berdasarkan AD/ART dan SOP. Manajemen usaha 10 pertanyaan meliputi; Perencanaan dan SOP, dan administrasi pengelolaan usaha. Manajemen keuangan 10 pertanyaan mengenai administrasi pelaporan. Sementara dukungan pemerintah desa dan kemitraan masing-masing satu pertanyaan. Dari semua pertanyaan, tiga di antaranya fokus pada dinamika perkembangan usaha, sisanya lebih banyak menanyakan kelengkapan administrasi BUM Desa, dari lalu-lintas surat sampai aliran keluar-masuk uang. Penilaian dilakukan langsung oleh para pendamping BUM Desa, selanjutnya dikonsolidasikan di tingkat kabupaten dalam forum pertemuan regular.

Semua pertanyaan bersifat kuantitatif dan tidak disiapkan ruang untuk memberi catatan mengenai dinamika BUM Desa secara kualitatif. Dengan teknik kuantitatif semacam survey lembaga usaha, bisa jadi tidak ada tindak lanjut berupa analisis lebih lanjut guna mendalami kondisi BUM Desa berdasarkan catatan-catatan kuantitatif yang diperoleh.

Proses penilaian secara partisipatoris dengan melibatkan pengurus BUM Desa bersama pendamping melihat langsung unsur-unsur yang dinilai. Hasil penilaian lapangan selanjutnya didiskusikan di rapat regular Jaringmas. Dari penilaian berjenjang diperoleh hasil evaluasi sebagai berikut:

**Tabel Pengelompokan BUM Desa berdasarkan Statusnya**

No	Kriteria	Jumlah
1	Sehat (96,77 – 129)	13
2	Cukup Sehat (64,52 - 96,76)	23
3	Kurang Sehat (32,26 - 64,51)	10
4	Tidak Sehat (0 - 32,25)	0

Sumber: Laporan Evaluasi Jaringmas

Pengamatan maupun penelitian tentang BUM Desa selalu memunculkan pertanyaan, mengapa sebagian kecil BUM Desa sehat, sebagian yang lain cukup sehat dan mengapa sebagian besar BUM Desa mati? Faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambatnya?

Setiap bisnis ekonomi yang dijalankan oleh swasta pada umumnya sangat tergantung pada faktor-faktor ekonomi (modal, manajerial, kewirausahaan, teknologi, pasar) semata. Meskipun ada faktor politik tetapi pengaruhnya kecil. Banyak swasta, bahkan usaha “satu desa satu produk”, yang sukses karena mengandalkan pilar-pilar ekonomi itu, tanpa harus terganggu oleh faktor politik dan modal sosial. Sementara bisnis BUMN dan BUMD tidak hanya tergantung pada faktor-faktor ekonomi, tetapi juga tergantung pada faktor politik dan tatakelola (*governance*). Kita sering mendengar informasi tentang kebiasaan pejabat politik menjadikan BUMN dan BUMD sebagai “sapi perah” yang membuat perusahaan milik negara/daerah itu menderita kerugian dan kebangkrutan. Kebiasaan “sapi perah” itu disebut sebagai faktor politik.

**Tabel 6.3**  
**BUM Desa dengan Status Sehat**

No	Nama BUM Desa	Desa/Kecamatan	Modal Akhir (Juni 2013)	Pertumbuhan (2010-2013)	Jenis Usaha
1	Maju Bersama	Bonto Loe, Bissappu	96,136,381	16,136,381 (2.2 %)	Penjualan kain kasar
2	An-Nur	Bonto Cinde, Bissappu	101,965,338	21,965,338 (3.0 %)	Penggemukan sapi
3	Mappilawing Jaya	Mappilawing, Eremeresa	85,278,395	5,278,395 (0.7 %)	Penggemukan sapi, Jasa Rek. Listrik, Gas LPG 3 Kg, Mitra kompos
4	Makmur Jaya	Parangloe, Eremeresa	80,778,615	778,615 (0.1 %)	Usaha Saprodi, usaha Penggemukan Sapi
5	Dande Lompoa	Kampala, Eremeresa	168,565,693	88,565,693 (12.0 %)	Grosir barang campuran, Kios Sara'ba', UED-SP, Perdagangan hasil bumi
6	Kaloling Jaya	Kaloling, Gantarangkeke	231,165,856	151,165,856 (20.5 %)	Penggemukan sapi, Saprodi
7	Boto Lem-pangang	Lumpangang, Pa'jukukang	80,100,000	100,000 (0.01 %)	Saprodi, Handtraktor, Perdagangan (Rumput laut)
8	Biang Loe	Biangloe, Pa'jukukang	81,315,082	1,315,082 (0.2 %)	Perdagangan Hasil Bumi, Usaha Saprodi
9	Harapan Baru	Bonto Majannang, Sinoa	80,293,795	293,795 (0.04 %)	Penjualan pakan ternak dan Rak telur
10	Salewangang	Bonto Bulaeng, Sinoa	86,346,217	6,346,217 (0.9 %)	Penggemukan sapi, Usaha Saprodi
11	Mattiro Bulu	Bonto Tiro, Sinoa	140,389,484	60,389,484 (8.2 %)	Jasa Simpan Pinjam, Waserda
12	Ganting	La'bo' Tompobulu	100,624,086	20,624,086 (2.8 %)	Usaha jasa air bersih
13	Sipakainga	Pattaneteang, Tompobulu	101,883,936	21,883,936 (3.0 %)	Usaha Grosir

BUM Desa tampaknya jauh lebih kompleks daripada bisnis swasta, BUMN maupun BUMD, meskipun BUM Desa sebenarnya merupakan bisnis yang kecil dan sederhana. Banyak pihak, apalagi para ahli ekonomi, tidak begitu tertarik berbicara tentang BUM Desa karena skalanya yang kecil, kemampuan yang terbatas, serta tidak efisien bila dilihat dari sisi manajemen ekonomi. Orang yang menekuni studi hukum bisnis melihat bahwa BUM Desa tidak terlalu relevan karena pin-cang secara hukum, sehingga mereka merekomendasikan rakyat desa membentuk koperasi yang lebih jelas ketimbang BUM Desa. Sementara pemerintah, terutama Kementerian sektoral, melihat bahwa BUM Desa tidak hanya menghadapi keterbatasan kapasitas ekonomi, tetapi juga rentan korupsi. Karena itu program-program pemberdayaan ekonomi yang dijalankan kementerian sektoral cenderung mengabaikan desa dan BUM Desa, melainkan memberdayakan kelompok-kelompok sektoral, meskipun pendekatan ini tidak merata dan tidak berlanjut dengan baik.

*Pertama*, kepemimpinan, manajerial dan tata kelola (KMT) merupakan faktor kunci pembuka pada setiap jenis BUM Desa. KMT merupakan faktor dasar yang menyokong kesehatan dan keberlanjutan BUM Desa. Memang KMT tidak serta-merta membuat BUM Desa menjadi sehat, kokoh dan berkelanjutan, tetapi kalau KMT sangat buruk maka BUM Desa dengan sangat cepat akan mati suri. Studi Sahrul Aksa (2013) antara lain menegaskan:

Di kalangan pengelola BUM Desa (direksi, komisaris, dan badan pengawas) belum terjadi relasi yang ideal sebagai kondisi tumbuh-kembangnya BUM Desa. Antara pengurus satu dengan yang lain masih ada kecurigaan karena tidak terjadi komunikasi yang baik. Demikian juga problem administrasi keuangan sering menjadi pemicu masalah, padahal bagi pendamping, kekacauan administrasi keuangan adalah awal kekacauan BUM Desa.

Dari semua persoalan di lingkup pengurus BUM Desa, yang paling serius adalah kualitas dan kapasitas direktur.

Di sisi lain kepemimpinan merupakan faktor yang rentan, yang sering mengalami kesurutan karena pergantian kepala desa maupun pengurus BUM Desa. Sebagai faktor dasar, KMT juga belum cukup menjadi faktor penting bagi pembesaran dan perluasan BUM Desa, sebab pembesaran dan perluasan BUM Desa sangat tergantung juga dengan skala ekonomi, besaran modal dan jaringan bisnis.

*Kedua*, setiap jenis usaha tidak berdiri sendiri tetapi memiliki kaitan mata rantai dengan sektor lain yang sangat mempengaruhi keberlanjutan usaha. Untuk usaha jasa distribusi air bersih perlu memperhatikan kualitas lingkungan sebagai jaminan keberlanjutan. Usaha air bersih adalah usaha integrasi dengan lingkungan, sehingga bila mata rantai ini diputus (melalui gejolak politik di desa) maka bisnis ini pasti terancam. Bisnis saprotan, sangat tergantung pada transformasi pola cocok tanam warga. bila tekanan dari luar (supra desa) berupa program swasembada, biasanya berpengaruh pada tingkat kebutuhan saprotan. Apalagi bila transformasi itu gagal, warga petani yang paling dirugikan dan berutang.

*Ketiga*, keberlanjutan BUM Desa sangat dipengaruhi oleh skala dan jangkauan usaha. BUM Desa yang menjalankan bisnis internal (melayani kebutuhan warga setempat seperti kebutuhan pokok, air bersih, kompos, saprotan) dengan jangkauan dan berskala lokal, umumnya menghadapi risiko yang rendah sehingga bisa berjalan sehat dan berkelanjutan. Tentu dengan catatan bahwa BUM Desa itu dikelola dengan kapasitas manajerial yang memadai. Sedangkan BUM Desa yang menjalankan bisnis eksternal (produksi dan distribusi hasil pertanian keluar desa) umumnya rentan dan gulung tikar karena skala ekonomi yang kecil dan kapasitas ekonomi yang terbatas.

*Keempat*, BUM Desa yang tumbuh dari emansipasi lokal jauh lebih kuat dan berkelanjutan ketimbang BUM Desa yang lahir karena imposisi pemerintah dari atas. Ini sudah dibuktikan di banyak daerah,

baik di Lombok Barat, Dompu, Bantaeng, Gowa, Bandung, Gunungkidul dan daerah-daerah lain. BUM Desa yang tumbuh sehat, baik, kokoh dan berkelanjutan di Gunungkidul maupun Bantul karena digerakkan oleh emansipasi lokal, yang didukung dari belakang oleh pemerintah. Dalam hal ini kehadiran pemerintah memang sangat krusial. Kehadiran pemerintah memang harus dan sangat diperlukan. Tetapi kehadiran yang keliru juga bisa berdampak buruk bagi BUM Desa. Pemerintah daerah umumnya tidak mau disebut gagal meskipun juga tidak berani mengklaim berhasil secara gemilang. Bantaeng, misalnya, menyampaikan argumen: “Lebih baik salah dalam berbuat, daripada tidak berbuat sama sekali. Kesalahan bisa dikoreksi dan diperbaiki”. Argumen ini memang prinsip pembelajaran yang baik. Namun tetangga Banteng, seperti Takalar dan Jeneponto, masih ragu dengan BUM Desa Bantaeng, sekaligus tidak mau menjalankan strategi *trial and error* seperti yang dilakukan Bantaeng. Takalar dan Jeneponto tetap mencari jalan dan strategi yang terbaik.

BUM Desa yang lahir karena imposisi pemerintah dari atas umumnya berjalan tidak mulus. Kesan pertama yang muncul dari masyarakat adalah bahwa BUM Desa adalah proyek pemerintah, seperti halnya proyek-proyek lainnya yang masuk ke desa, sehingga legitimasi dan daya lekat BUM Desa sangat lemah. Memang tidak semua BUM Desa hasil imposisi Pemda gagal total. Ada sebagian kecil BUM Desa yang baik, sehat dan berkelanjutan. BUM Desa yang sukses ini antara lain ditopang oleh kecepatan transformasi dari BUM Desa sebagai “proyek pemerintah” menjadi BUM Desa milik desa baik milik pemerintah desa dan milik masyarakat. BUM Desa milik desa itu artinya diterima dengan baik oleh masyarakat serta mempunyai daya lekat dengan sistem desa, tradisi berdesa dan modal sosial.

*Kelima*, tradisi berdesa, yang paralel dengan kekayaan modal sosial dan modal politik, merupakan faktor yang sangat berpengaruh

ruh terhadap daya tahan dan keberlanjutan BUM Desa. Jika ada bermasyarakat dan bernegara tentu juga ada berdesa. Tradisi berdesa bukan sekadar mengandung tradisi bernegara secara korporatis (tunduk pada kebijakan dan regulasi negara) atau bermasyarakat secara parokhial (hidup bersama atau tolong menolong berdasarkan garis kekerabatan, agama, etnis atau yang lain). Tradisi berdesa mengandung unsur bermasyarakat dan bernegara. Desa menjadi wadah kolektif dalam bernegara dan bermasyarakat. *Pertama*, desa menjadi basis sosial atau menjadi basis memupuk modal sosial, yakni memupuk tradisi solidaritas, kerjasama, swadaya, gotong royong secara inklusif yang melampaui batas-batas eksklusif seperti kekerabatan, suku, agama, aliran atau sejenisnya. *Kedua*, desa memiliki kekuasaan dan berpemerintahan, yang di dalamnya mengandung otoritas (kewenangan) dan akuntabilitas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Ketika mandat dari rakyat koheren dengan otoritas dan akuntabilitas, maka legitimasi dan kepercayaan akan menguat. Desa mampu menjalankan fungsi proteksi dan distribusi pelayanan dasar kepada warga masyarakat.

Masyarakat desa di Bali dan DIY sudah lama mempunyai tradisi berdesa dengan kuat, yang menempatkan desa sebagai basis modal sosial dan modal politik. Mereka memandang bahwa desa merupakan identitas, basis ikatan sosial, maupun arena *governance* dimana pemimpin desa dan warga setempat mempunyai hubungan saling tergantung (*interdependensi*) dan inklusif. Desa pada umumnya memiliki otoritas dan tatakelola yang sudah relatif permanen yang dipercaya oleh warga masyarakat. Sementara di Sulawesi tradisi berdesa masih lemah. Karakter administratif masih melekat kuat pada desa yang belum bisa melebur secara inklusif dengan karakter parokhial masyarakat setempat. Masyarakat parokhial pada umumnya memiliki modal sosial yang dangkal, yakni secara eksklusif membangun *social bonding* berdasarkan garis kekerabatan.

Kami melihat bahwa BUM Desa sedang dalam proses pembelajaran dan perkembangan; ada yang berhasil dan ada yang gagal. Sisi sukses dan sisi gagal bagaimanapun telah memberikan pelajaran berharga yang sangat berguna untuk memperkuat kebijakan dan gerakan membangun BUM Desa ke depan. Sejauh ini ada sejumlah pelajaran berharga yang bisa kami sajikan berikut ini:

1. BUM Desa adalah usaha kolektif antara pemerintah desa dan masyarakat yang bersifat unik, yang berbeda dengan jenis-jenis usaha lain seperti koperasi, CV, PT maupun BUMN dan BUM Desa. Salah satu keunikan yang menonjol adalah bahwa BUM Desa bukan hanya bisnis ekonomi semata, tetapi juga mengandung bisnis sosial. Sejauh ini manfaat ekonomi BUM Desa relatif lebih kecil daripada manfaat sosial BUM Desa. Sebagai contoh BUM Desa pelayanan air bersih telah memberikan layanan kepada warga (sebagai alternatif atas PAM Daerah yang terbatas) yang berdampak terhadap kesehatan, sekaligus juga menjadi sarana *social bridging* dan mengatasi konflik antarwarga yang memperebutkan sumberdaya air.
2. Berbagai tipe BUM Desa (mulai dari *serving* hingga *holding*) tidak hanya mencerminkan jenis usaha, tetapi juga mengandung peta jalan dan perkembangan BUM Desa. BUM Desa bertipe *serving* merupakan pilihan dan tahapan awal, yang terbukti lebih berhasil daripada tipe-tipe lain yang lebih *advanced*.
3. BUM Desa bukan hanya bersandar pada prinsip teknokrasi-manajerial, tetapi juga mengandung prinsip demokrasi dan modal sosial seperti prinsip kebersamaan, kepercayaan, kolektivitas, transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan lain-lain.
4. BUM Desa menjadi arena pembelajaran bagi orang desa dalam banyak hal: menempa kapasitas manajerial, kewirausahaan, tata kelola yang baik, kepemimpinan, kepercayaan, dan aksi kolektif. BUM Desa juga menjadi arena bagi orang desa untuk membangun tradisi berdesa yang inklusif.

5. BUM Desa dan modal sosial mempunyai hubungan timbal balik. Di satu sisi BUM Desa yang kokoh dan berkelanjutan membutuhkan modal sosial (kerjasama, solidaritas, kepercayaan, dan lain-lain), dan di sisi lain BUM Desa juga memupuk (revitalisasi) modal sosial. Dengan ber-BUM Desa, orang desa tidak hanya terkungkung pada *social bonding* yang berbasis kekerabatan dan keagamaan, tetapi mereka harus mengembangkannya ke jangkauan *social bridging* dan *social linking* yang lebih inklusif dan lebih luas.
6. BUM Desa dengan konteks politik lokal mempunyai hubungan timbal balik. BUMDesa sulit berkembang dalam konteks desa yang bercirikan politik eksklusif, sebaliknya politik inklusif menopang BUM Desa secara lebih baik. Di sisi lain, dengan ber-BUM Desa, orang-orang desa tengah belajar membangun politik inklusif, yang paralel dengan membangun modal sosial, demokrasi dan tradisi berdesa.
7. Kehadiran pemerintah sangat penting tetapi tidak cukup, bahkan bisa juga keliru. Salah satu pelajaran penting dan tantangannya adalah bagaimana melakukan transformasi BUM Desa dari “proyek pemerintah” menjadi “milik desa”. Konsep “milik desa” itu mengandung modal sosial, demokrasi, teknokrasi dan tradisi berdesa yang lekat di dalam sistem desa maupun masyarakat. Segelintir BUM Desa proyek pemerintah yang sukses karena lancarnya transformasi menuju “milik desa” itu.



## Bab 7

# Optimisme, Transformasi dan Keniscayaan Perubahan Desa

**D**esa yang maju, kuat, mandiri, demokratis dan sejahtera merupakan imajinasi tentang desa baru yang ditegaskan oleh UU Desa, sebagai arah perubahan desa yang berkelanjutan di masa depan. Kehadiran UU Desa dengan visi besar itu tentu disambut dengan dua sikap yang berbeda. Sikap yang pertama adalah khawatir dan pesimis. Saya menjumpai sikap itu yang menjalar di kalangan birokrat, politisi, akademisi, jurnalis, tokoh masyarakat, maupun pekerja proyek di pemerintah dan lembaga donor. Kalau birokrat pesimis itu sudah wajar, sebab ungkap kolega saya, Hans Antlov, “PNS memang selalu dididik untuk pesimis”.

Sikap pesimis selalu menunjuk pada ketidaksiapan dan ketidakmampuan desa sehingga melemahkan efektivitas pengelolaan dan pemanfaatan dana. Argumen ini sudah menjalar di mana-mana dan sudah berlangsung lama. Setiap saya ke daerah dan berdiskusi dengan para birokrat pasti mereka bicara tentang ketidaksiapan dan ketidakmampuan desa itu. Namun seorang pejabat eselon III Kementerian

Keuangan sebagai berikut: “Kita tidak perlu lagi bicara desa tidak siap dan tidak mampu. Pusat dan Daerah harus memampukan Desa”.

Bukan yang pesimis, tetapi kekhawatiran juga merajalela di mana-mana. Risiko korupsi menjadi kekhawatiran utama terhadap UU Desa. Di tengah Sidang Paripurna pengesahan UU Desa, anggota DPR M. Nasir Djamil, menyampaikan kekhawatiran sebagai peringatan: “Saya setuju dan mendukung penuh UU Desa. Tetapi saya khawatir, jangan sampai para kepala desa korupsi dan masuk penjara, seperti halnya para gubernur dan bupati/walikota”.

Berbeda dengan sikap yang defisit dan pesimis itu, buku ini mengedepankan sikap yang apresiatif dan optimis. Desa memang tidak bisa dipandang secara romantis, tetapi juga tidak perlu disikapikan secara pesimis. Desa harus dipandang dan direkayasa secara transformatif. Perubahan desa bukanlah kemustahilan, melainkan keniscayaan. Tentu perubahan bukan sekadar mobilitas sosial (orang per orang meningkat status dan kemakmurannya), tetapi juga harus transformasi sosial: struktur dan institusi desa berubah menuju cita-cita yang dikehendaki oleh UU Desa.

Kami menganggap bahwa pandangan kaum pesimis itu sebagai peringatan dan tantangan, ibarat spion dan rem dalam kendaraan bermotor. Gas, perneling maupun lampu yang terang merupakan perangkat utama untuk membawa kendaraan melaju terus kedepan di ruas jalan yang gelap. Kita harus tancap gas lebih dulu sebelum menginjak rem dan menengok spion, agar kendaraan terus melaju lancar kedepan untuk mencapai tujuan.

Optimisme dan keniscayaan itu juga didasari oleh banyak pengalaman, termasuk pengalaman runtuhnya argumen kaum pesimis. Pada tanggal 25 November 2013, bertempat di Bandung, Prof. Khasan Effendy, Guru Besar IPDN, berujar kepada saya: “Saya pesimis dengan RUU Desa. Tidak mungkin ditetapkan tahun ini, apalagi dengan

persentase uang dari APBN. Itu sangat berat. Ada kepentingan dan skenario politik yang akan menggagalkan itu semua”. Argumen yang pesimis ini tentu runtuh seketika setelah UU Desa ditetapkan pada 18 Desember 2013, yang disertai dengan kejelasan persentase alokasi anggaran untuk desa dari APBN. Tentu Prof. Khasan akan mencabut argumennya itu sekaligus mengacungkan jempol sambil tersenyum hangat ketika suatu saat bertemu kembali dengan saya.

Perubahan desa memang tidak mudah, tetapi juga tidak terlalu sulit. Kita bisa berguru dengan pengalaman lokal. Persadaan Girsang (Tenaga Ahli RUU Desa Pemerintah dan juga mantan Direktur Pemerintahan Desa dan Kelurahan Ditjen PMD Kementerian Dalam Negeri) sering membentak saya dengan nada tinggi tetapi tetap bersahabat: “Toro, kau jangan samakan desa-desa di Luar Jawa, termasuk di kampungku Sumatera Utara, dengan desa-desa di Jawa, termasuk di kampungmu”. Sejak 2004 saya sudah terbiasa memperoleh bentakan gaya Batak Pak Girsang (bahkan sekarang kami memanggil *Opung Girsang*), tetapi saya tidak pernah segan dan jera berdiskusi dan melobi beliau, dan beliau juga tidak pernah menghindar berdiskusi dengan saya. Opung Girsang adalah senior *sealmamater*, sama-sama murid Pak Mariun dan Pak Josef Riwu Kaho di Jurusan Pemerintahan FISIPOL UGM, yang sangat kaya dengan pengetahuan dan pengalaman tentang pemerintahan desa, sehingga menjadi referensi yang hidup dan kaya, baik bagi saya, bahkan bagi pemerintah dan DPR dalam pembahasan RUU Desa. Suatu ketika, tepatnya pada tanggal 14 Januari 2012, saya mengajak Opung Girsang berdiskusi kecil tentang kewenangan desa di Mataram, bersama beberapa kepala desa dan teman-teman NGOs NTB. Opung Girsang sangat betah duduk berdiskusi menyampaikan elaborasi yang baik tentang kewenangan desa, tetapi beliau juga surprise dan memberikan apresiasi terhadap prestasi Jacob Tanda, Kepala Desa Mbatakapidu, Sumba Timur NTT. Meskipun sudah sepuh, Jacob Tanda berhasil membuat Desa Mba-

takapidu menjadi *go green* serta mengubah desa yang minus pangan menjadi desa yang surplus pangan.

Pengalaman lokal dari Timur itu juga menjadi referensi optimisme para pimpinan Pansus Desa DPR RI. Saya menyaksikan langsung diskusi tentang keuangan desa yang berlangsung seru dan cerdas antara para Anggota Pansus dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan dan Bappenas, yang difasilitasi oleh Ketua DPR Marzuki Ali. Dalam diskusi itu, Dr. Max Pohan, Deputi Bappenas, resisten dengan alokasi APBN untuk desa karena pesimis dengan kesiapan, kemampuan dan efektivitas. Wakil Ketua Pansus Desa, Ibnu Mundzir, dengan cerdas merespons argumen Bappenas berikut ini:

Kita jangan *underestimate* pada desa, menganggap orang desa bodoh, tidak mampu. Pak Max harus ke lapangan melihat langsung perkembangan desa. Saya, Mas Budiman dan Pak Muqowam pernah menyaksikan langsung desa-desa yang didampingi oleh IRE dan ACCESS di Indonesia Timur. Desa-desa sudah punya IT, juga peta sosial desa yang menggambarkan dengan jelas tentang aset desa dan kemiskinan. Mereka juga sudah membuat dan menjalankan perencanaan dan penganggaran dengan baik. Ada juga yang memiliki BUM Desa. Kedepan pemerintah harus melakukan pendampingan dan penguatan kapasitas desa.

Kalimat terakhir, pendampingan dan penguatan kapasitas desa, perlu memperoleh perhatian. UU No. 6/2014 telah memberikan amanat sederet pembinaan dan pengawasan sebagai langkah penting mengawal perubahan desa. Pembinaan mencakup pengembangan kapasitas, pelatihan, asistensi teknis, pendampingan. Pengawasan merupakan tindakan pemerintah untuk menjaga agar desa berjalan sesuai regulasi serta juga sebagai alat pengendali dan pencegah terjadinya korupsi.



**Pendampingan sebagai salah satu jalan pemberdayaan masyarakat sebenarnya bukan hal yang baru.** Agenda pendampingan terhadap masyarakat tetap diperlukan, tetapi kedepan yang jauh diperlukan adalah pendampingan desa secara utuh, sesuai prinsip tradisi berdesa, *village driven development*, serta visi-misi UU Desa. Belajar dari pengalaman pendampingan ACCESS, buku ini merekomendasikan sejumlah gagasan.

**Pendampingan desa mencakup pengembangan kapasitas teknokratis dan pendidikan politik.** Kapasitas teknokratis mencakup pengembangan pengetahuan dan keterampilan terhadap para pelaku desa dalam hal pengelolaan perencanaan, penganggaran, keuangan, administrasi, sistem informasi dan sebagainya. Pendidikan politik berorientasi pada penguatan *active and critical citizen*, yakni warga yang aktif, kritis, peduli, berdaulat dan bermartabat. Hal ini antara lain

merupakan kaderisasi yang melahirkan kader-kader lokal militan sebagai penggerak pembangunan desa dan demokratisasi. Kaderisasi tidak identik dengan pendidikan dan pelatihan, namun juga membuka ruang-ruang publik politik dan mengakses pada forum musyawarah desa, yang membicarakan dan memperjuangkan kepentingan warga. Kepemimpinan lokal yang berbasis masyarakat, demokratis dan *visioner* bisa dilahirkan melalui kaderisasi ini, sekaligus emansipasi para kader dalam kehidupan berdesa.

**Pendampingan tidak boleh bersifat apolitik, tetapi harus berorientasi politik.** Pendampingan apolitik hadir dalam bentuk pengembangan kapasitas teknokratis dalam pembangunan desa, termasuk pembentukan keterampilan berusaha, tanpa menyentuh penguatan tradisi berdesa dan penguatan kekuasaan, hak dan kepentingan warga. Kapasitas teknokratis sangat penting tetapi tidak cukup untuk memperkuat desa. Karena itu pendampingan harus bersifat politik. Politik dalam konteks ini bukan dalam pengertian perebutan kekuasaan, melainkan penguatan pengetahuan dan kesadaran akan hak, kepentingan dan kekuasaan mereka, dan organisasi mereka merupakan kekuatan representasi politik untuk berkontestasi mengakses arena dan sumberdaya desa. Pendekatan pendampingan yang berorientasi politik ini akan memperkuat kuasa rakyat sekaligus membuat sistem desa menjadi lebih demokratis.

**Para pendamping bukan hanya memfasilitasi pembelajaran dan pengembangan kapasitas, tetapi juga mengisi “ruang-ruang kosong” baik secara vertikal maupun horizontal.** Mengisi ruang kosong identik dengan membangun “jembatan sosial” (*social bridging*) dan jembatan politik (*political bridging*). Pada ranah desa, ruang kosong vertikal adalah kekosongan interaksi dinamis (*disengagement*) antara warga, pemerintah desa dan lembaga-lembaga desa lainnya. Pada ranah yang lebih luas, ruang kosong vertikal adalah kekosongan interaksi antara desa dengan pemerintah supradesa. Karena itu pen-

damping adalah aktor yang membangun jembatan atau memfasilitasi *engagement* baik antara warga dengan lembaga-lembaga desa maupun pemerintah desa, agar bangunan desa yang kolektif, inklusif dan demokratis. *Engagement* antara desa dengan supradesa juga perlu dibangun untuk memperkuat akses desa ke atas, sekaligus memperkuat kemandirian dan kedaulatan desa.

Ruang kosong horizontal biasanya berbentuk densitas sosial yang terlalu jauh antara kelompok-kelompok masyarakat yang terikat (*social bonding*) berdasarkan jalinan parokhial (agama, suku, kekerabatan, golongan dan sebagainya). Ikatan sosial berbasis parokhial ini umumnya melemahkan kohesivitas sosial (bermasyarakat), mengurangi perhatian warga pada isu-isu publik, dan melemahkan tradisi berdesa. Karena itu ruang kosong horizontal itu perlu dirajut oleh para pendamping agar tradisi berdesa bisa tumbuh dan desa bisa bertengga secara sosial.

**Pendampingan desa secara fasilitatif dari luar tidak cukup dilakukan oleh aparat negara, tetapi juga melibatkan unsur organisasi masyarakat sipil (NGOs lokal dan lokal, perguruan tinggi, lembaga-lembaga internasional maupun perusahaan).** Pemerintah melakukan *contracting out* pada perusahaan untuk mengelola fasilitator, atau mengandalkan aparat birokrasi, merupakan cara yang keliru. Selama ini mereka miskin metodologi pendampingan, dan mereka mungkin mampu mengembangkan kapasitas teknokratis, tetapi mereka bukan aktor yang tepat untuk melakukan kaderisasi. Dengan berpijak pada prinsip “negara yang padat” (*congested state*), pemerintah harus berjaringan dan bekerjasama dengan unsur-unsur organisasi masyarakat sipil serta melibatkan dukungan perusahaan. NGOs lokal, yang mempunyai tradisi dan jaringan dengan NGOs nasional dan lembaga-lembaga internasional, mempunyai tradisi yang kuat dalam menerapkan pendekatan politik dalam pendampingan.

**Pendampingan yang lebih kokoh dan berkelanjutan jika dilakukan dari dalam secara emansipatif oleh aktor-aktor lokal.** Pendampingan secara fasilitatif dibutuhkan untuk katalisasi dan akselerasi. Namun proses ini harus terbatas, tidak boleh berlangsung berkelanjutan bertahun-tahun, sebab akan menimbulkan ketergantungan yang tidak produktif. Selama proses pendampingan, pendekatan fasilitatif itu harus mampu menumbuhkan kader-kader lokal yang piawai tentang ihwal desa, dan mereka lah yang akan melanjutkan pendampingan secara emansipatoris. Mereka memiliki spirit voluntaris, tetapi sebagai bentuk apresiasi, tidak ada salahnya kalau pemerintah desa mengalokasikan insentif untuk para kader lokal itu.

**Pendampingan melakukan intervensi secara utuh terhadap sistem desa sebagai bagian dari membangun *village driven development*.** Beragam aktor desa serta isu-isu pemerintahan dan pembangunan desa bukanlah segmentasi yang berdiri sendiri (cerai berai), tetapi semuanya terikat dan terkonsolidasi dalam sistem desa. Sistem desa yang dimaksud adalah kewenangan desa, tata pemerintahan desa, serta perencanaan dan penganggaran desa yang semuanya mengarah pada pembangunan desa untuk kesejahteraan warga. Baik kepentingan, tema pembangunan, aset lokal, beragam aktor diarahkan dan diikat dalam sistem desa itu. Dengan kalimat lain, desa menjadi basis bermasyarakat, berpolitik, berpemerintahan, berdemokrasi dan berpembangunan. Pola ini akan mengarah pada pembangunan yang digerakkan oleh desa (*village driven development*), yang bersifat kolektif, inklusif, partisipatif, transparan dan akuntabel.

**Pendampingan desa tidak boleh dilaksanakan dan dikendalikan secara sentralistik dari Jakarta melainkan harus terdesentralisasi dan terlokalisasi di ranah kabupaten, kecamatan dan desa.** Selain itu pendampingan juga tidak boleh membentuk struktur paralel seperti yang selama ini dijalankan oleh PNPM Mandiri. Jakarta tidak boleh mengendalikan pendampingan dengan Petunjuk Teknis

Operasional (PTO), tetapi cukup memberikan pedoman umum, arah kebijakan dan modul standar. PTO yang lentur bisa dibuat oleh kabupaten/kota, kecamatan menjadi ruang berkumpul para pendamping yang dikoordinasi oleh camat dan aparatnya. Desa juga mempunyai kewenangan untuk belanja keahlian dan pendamping.

**Pendampingan tidak bersifat seragam dan kaku tetapi harus lentur dan kontekstual.** Indonesia sudah berpengalaman dalam pendampingan, sebagaimana dilakukan oleh PNPM Mandiri Perdesaan. Namun pendampingan ala PNPM Mandiri cenderung seragam dan kaku yang dikendalikan secara ketat dengan Petunjuk Teknis Operasional (PTO). Pendampingan tentu harus lentur dan kontekstual, yakni tergantung pada kondisi dan kebutuhan lokal. Untuk menjaga kelinieran dan kontekstualitas itu, PTO yang diciptakan secara desentralistik di kabupaten/kota tidak boleh memberikan instruksi dan petunjuk apa yang harus dan boleh dilakukan seperti gaya birokrasi, melainkan memberi *negative list* atau memberi larangan apa yang tidak boleh dilakukan. Dengan kalimat lain PTO itu tidak mewajibkan pendamping dengan prinsip “tidak boleh melakukan sesuatu kecuali yang diperintahkan” melainkan memberikan keleluasaan pendamping untuk bertindak sesuai dengan prinsip “bebas melakukan apapun kecuali yang dilarang”.



## Daftar Pustaka

- Barber, B. (1984), *Strong Democracy*, Berkeley: University of California Press.
- Beard, V. dan Aniruddha Dasgupta (2006), “*Collective Action and Community-Driven Development in Rural and Urban Indonesia*”, *Urban Studies*, Vol. 43, No. 9.
- Bosnich, David. (1996), “*The Principle of Subsidiarity*,” *Religion and Liberty*, 6 (4).
- Briggs, Xavier de Souza. (1998). “*Brown Kids in White Suburbs: Housing Mobility and the Multiple Faces of Social Capital*.” *Housing Policy Debate*, Vol. 9, No. 1.
- Brown, M. P. (1993), ‘*The Possibility of Local Autonomy*’, *Urban Geography* 13 (3).
- Burns, D. (2000), “*Can Local Democracy Survive Governance?*”, *Urban Studies*, Vol. 37, No. 5-6.
- Burns, D., Hambleton, R. & Hoggett, P. (1994), *The Politics of Decentralisation*, London: Macmillan.
- Butler, D. Adonis, A. and Travers, T. (1994) *Failure in British Government: the Politics of the Poll Tax Oxford*: Oxford University Press.
- Clark, G. L. (1984), “*A theory of Local Autonomy*”, *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2).

- Cockburn, C. (1977), *The Local State*, London: Pluto Press.
- Cohen, J. (1997a), 'Deliberation and Democratic Legitimacy', in J. Bohman and W. Rehg (eds), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA: The MIT Press, pp. 67–91.
- Colombo, A. (2012), *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*, New York: Palgrave Macmillan.
- Dasgupta, P. Dan Ismail Serageldin, eds., (2000), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington DC: World Bank.
- de Tocqueville, A. (1969). *Democracy in America*, ed. J.P. Mayer, Garden City, NY: Anchor Books.
- Dryzek, JS. (2005) "Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia." *Political Theory*, Vol. 33, No. 2.
- Eko, Sutoro. (2005), *Manifesto Pembaharuan Desa*, Yogyakarta: APMD Press.
- Eko, Sutoro. Arie Sujito dan Borni Kurniawan (2013), *Mutiara Perubahan: Inovasi dan Emansipasi Desa di Indonesia Timur*, Yogyakarta: IRE dan ACCESS.
- Eko, Sutoro. dan Borni Kurniawan (2010), *Institusi Lokal dalam Pembangunan Perdesaan*, Jakarta: Bappenas.
- Etzioni, A. (2000), *Next: The Road to the Good Society*, New York: Basic Books.
- Fine, B. (2001), *Social Capital Versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of Millenium*. London: Routledge.
- Føllesdal, Andreas. (1998), "Survey Article: Subsidiarity," *The Journal of Political Philosophy* 6 (2).
- Fox, Jonathan. (1992), "Democratic Rural Development: Leadership

- Accountability in Regional Peasants Organizations*”, *Development and Change* 23 (2).
- Fraser, N. (1996). *Justice Interruptus: Critical Reflections on the ‘Post-Socialist’ Condition*. New York, NY: Routledge.
- Fraser, N. (2000). ‘*Rethinking Recognition*’. *New Left Review*, 3, May–June.
- Fraser, N. (2000). “*Rethinking Recognition*”. *New Left Review*, 3, May–June, 107–20.
- Fukuyama, F. (2005), *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, Jakarta: Gramedia.
- Gaventa, John. (2006), *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the ‘Deepening Democracy’ Debate*, IDS Working Papers 264.
- Goldsmith, M. (1986) ‘*Managing the Periphery in a Period of Fiscal Stress*’ dalam M. Goldsmith (ed) *New Research in Central-Local Relations* Aldershot: Gower.
- Goldsmith, M. (1995), “*Autonomy and City Limits*”, dalam D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*, London: Sage.
- Guinier, Lani (2008), “*Beyond Electocracy: Rethinking the Political Representative as Powerful Stranger*”, *The Modern Law Review*, Vol. 71, No. 1.
- Gupta, M Das , H. Grandvoinet, dan M. Romani.(2004) ‘*State-Community Synergies in Community-Driven Development*’, *Journal of Development Studies*, 40: 3
- Hicks, Darrin. (2002), “*The Promise(s) of Deliberative Democracy*”, *Rhetoric & Public Affairs* Vol. 5, No. 2.
- Honneth, A. (1996). *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflict*. Cambridge: Polity.

- Ian O'Flynn, (2006), *Deliberative Democracy and Divided Societies*,  
*Edinburgh*: Edinburgh University Press
- Israel, Arturo. (1987), *Institutional Development: Incentives to Performance*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Janice McLaughlin, Peter Phillimore dan Diane Richardson (eds.), (2011), *Contesting Recognition: Culture, Identity and Citizenship*, New York: Palgrave Macmillan
- Jones, G. dan Stewart, J. (1983), *The Case for Local Government* London: George Allen and Unwin.
- Joshua A. Cohen, "Deliberation and Democratic Legitimacy," in Alan Hamlin and Philip Pettit (eds.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State* (Oxford: Blackwell, 1989).
- Mansuri, Ghazal & Vijayendra Rao (2004), "Community-Based and -Driven Development: A Critical Review", *The World Bank Research Observer* Vol 19 No. 1.
- Mariana, Dina. dan Sutoro Eko. 2012. *Memfaatkan Modal Sosial Menjadi Modal Ekonomi: Pelajaran Berharga dari Kabupaten Lombok Tengah Provinsi Nusa Tenggara Barat*. Stock Take; Manfaat Program ACCESS Terhadap Kemandirian Desa dan Penanggulangan Kemiskinan. IRE Yogyakarta Bekerjasama dengan ACCESS Tahap II
- Marsh, R. (2004), *Working With Local Institutions To Support Sustainable Livelihoods*, Rome: FAO.
- Mitchell, Bruce. (1994), "Sustainable Development at the Village Level in Bali, Indonesia", *Human Ecology*, Vol. 22, No. 2.
- Najib, M. (1996), *Demokrasi dalam Perspektif Budaya Nusantara*. Yogyakarta: LKPSM.
- Ndraha, Taliziduhu. 1991. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta. Bumi Aksara.

- Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory* Cambridge: Cambridge University Press.
- Portes, A. (1998). *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*. Annual Review of Sociology, No. 24.
- Portes, A., dan P. Landolt. 2000. "Social capital: Promise and Pitfalls of Its Role in Development", Journal of Latin American Studies 32.
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rawski, F. (2006), "World Bank Community-Driven Development Programming in Indonesia dan East Timor: Implications for the Study of Administrative Global Law", International Law and Politics, Vol. 37.
- Shepherd, A. (1998). *Sustainable Rural Development*, New York, London: Macmillan Press.
- Snyder, J. (2000), *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York: W.W. Norton.
- Snyder, J. dan Robert Jervis (1999), "Civil War and the Security Dilemma", dalam Barbara F. Walter dan Jack Snyder (eds.), (1999), *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, New York: Columbia University Press.
- Steiner, Jürg. (2012), *The Foundations of Deliberative Democracy Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Syafa'at, Rachmad; Saafroedin Bahar, I Nyoman Nurjaya, (2008). *Negara, Masyarakat Adat, dan Kearifan Lokal, In-TRANS Publishing-ANA Konsultan Hukum*, Malang-Semarang.

- Taylor, C. (1994). ‘*The Politics of Recognition*’, dalam A. Gutmann (ed.), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Taylor, Charles (1994), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Turner, S. (2007), “*Small-Scale Enterprise Livelihoods and Social Capital in Eastern Indonesia: Ethnic Embeddedness and Exclusion*”, *The Professional Geographer*, 59:4.
- Wainwright, H. (2003), *Reclaim the State: Adventures in Popular Democracy* (London: Verso
- Weijland, H. 1999. *Microenterprise Clusters in Rural Indonesia: Industrial Seedbed and Policy Target*. *World Development* 27 (9).
- Widjaja, HAW. (2003). *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli Bulat dan Utuh*, Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada.
- Widuri, Diah dan Patje Saubaki. 2012. *Partisipasi Warga Dalam Penanggulangan Kemiskinan: Pelajaran Berharga dari Kabupaten Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur*. *Stock Take: Manfaat Program ACCESS Terhadap Kemandirian Desa dan Penanggulangan Kemiskinan*. IRE Yogyakarta Bekerjasama dengan ACCESS Tahap II
- Woolcock, M. 2001. “*The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes*”, *Isuma* 2.
- Woolcock, M., and D. Narayan. 2000. “*Social capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy*”, *The World Bank Research Observer* 15 (2).

## Profil Penulis

**Sutoro Eko**, lahir di Sukoharjo 27 November 1969. Tahun 1988-2000 menyelesaikan pendidikan sarjana S1 dan S2 di Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fisipol UGM. Tahun 1994 – sekarang menjadi Dosen STPMD “APMD” Yogyakarta, dan mulai 2004-sekarang sebagai ketua *steering committee* Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD). Bersama tim kerja FPPD terus memperjuangkan isu-isu pembaharuan desa, melakukan advokasi lahirnya ADD serta UU Desa lewat kolaborasi riset, *capacity building* bagi masyarakat desa dan melakukan kerjasama dengan pemerintahan, menjadi Tenaga Ahli RUU Desa (Kemendagri tahun 2007-2010, DPD tahun 2011 dan DPR tahun 2013), bahkan saat ini masuk dalam tim penyusunan RPP tentang Desa di Kementerian Dalam Negeri.

**Titik Istiyawatun Khasanah**, lahir di Bantul 20 Juli 1979. Pendidikan diselesaikan di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM. Aktifis di beberapa lembaga seperti Lappera, IDEA, IRE, Mitra Wacana WRC Yogyakarta. Selama ini isu yang digeluti meliputi penguatan komunitas, advokasi anggaran publik, kesehatan serta perempuan dan anak korban kekerasan.

**Dyah Widuri**, Lahir di Surakarta tahun 1968, saat ini aktif sebagai peneliti mandiri yang menggeluti isu sosial budaya. Pengalaman penelitian kualitatif dan kuantitatif dilakukan selepas S1 di bidang antropologi budaya tahun 1994 dan S2 di bidang yang sama tahun 2005. Sejak tahun 2009 mendalami isu penanggulangan kemiskinan, dan isu pengembangan dan pembaharuan desa.

**Suci Handayani**, tinggal di Solo, spesialis di bidang perencanaan dan penganggaran serta pengorganisasian masyarakat. AKTIF di Kaukus 17++ Solo dan FPPD sejak tahun 2010-sekarang. Pernah sebagai Konsultan dan fasilitator di GTZ GLG DIY, LeSKAP Solo, Kompip, Yayasan Duta Awan dan Staf Komite Independen Pemantau Pemilu.

**Ninik Handayani**, lahir di Semarang tahun 1967. Pendidikan Sarjana Pertanian Jurusan Sosial Ekonomi yang kemudian melanjutkan ke Magister Sains Studi Pembangunan di UKSW-Salatiga. Menjadi peneliti di Lembaga Percik-Salatiga (tahun 1999-2012) dan sekarang sebagai peneliti mandiri.

**Puji Qomariyah**, lahir di Rembang 22 Agustus 1974. Pendidikan S1 bidang Sosiologi FISIP UGM dan dilanjutkan memperdalam di bidang Ilmu Politik. Sejak 2000 – sekarang sebagai dosen di Jurusan Sosiologi FISIP Widya Mataram dan aktif di penelitian terkait isu kebudayaan, gender dan desa.

**Suharyanto**, lahir di Yogyakarta, 6 Mei 1962. Pendidikan S-1 Ilmu Sosiatri Fisipol UGM diselesaikan tahun 1987, dilanjutkan menempuh studi Magister Manajemen SDM di STIE Mitra Indonesia tahun 1999. Sejak tahun 1989 – sekarang sebagai Dosen tetap di STPMD “APMD” Yogyakarta.

**Hastowiyono**, lahir di Bantul, 21 Maret 1957. Pendidikan S1 Ilmu Sosiatri Fisipol UGM diselesaikan tahun 1982, dilanjutkan 1990 menyelesaikan studi S2 dalam bidang Studi Kependudukan di UGM, dan pernah belajar di Akademi Akuntansi YKPN Yogyakarta. Mulai tahun 1983 hingga sekarang bekerja sebagai Dosen Negeri Kopertis Wilayah V DIY dipekerjakan pada STPMD “APMD” Yogyakarta.

**Sahrul Aksa**, lahir di Ujung Pandang 31 Oktober 1971, menyelesaikan pendidikan menengah di SMP Negeri 2 dan SMA Negeri 1 Bantaeng. Sejak 1996 hijrah dan menetap di Yogyakarta. Sehari-hari bekerja sebagai dosen pada Program Studi Ilmu Komunikasi STPMD “APMD” Yogyakarta, dan saat ini sedang menyelesaikan studi Magister Antropologi Budaya di Fakultas Ilmu Budaya UGM Yogyakarta.

**Borni Kurniawan**, lahir di Kebumen 1 Nopember 1979. Pendidikan Teknik Mesin pada Universitas Darul’Ulum Jombang tahun 2003, studi Filsafat pada STFT Widya Sasana Malang tahun 2005. Sejak 2005-sekarang menjadi peneliti pada IRE. Bersama tim Kerja FPPD terus memperjuangkan isu-isu pembaharuan desa, melakukan advokasi lahirnya UU Desa, dan *capacity building* bagi masyarakat desa.

# Profil FPPD

**Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD)** merupakan arena untuk menyemai gagasan dan mendorong gerakan pembaharuan desa. FPPD sebagai forum terbuka, merupakan arena bagi proses pembelajaran dan pertukaran pengetahuan, pengalaman multipihak, yang memungkinkan penyebarluasan gagasan pembaharuan desa, konsolidasi gerakan dan jaringan, serta kelahiran kebijakan yang responsif terhadap desa.

## **Visi**

Menjadi arena belajar pengembangan pembaharuan desa yang terpercaya untuk mewujudkan masyarakat desa yang otonom dan demokratis

## **Misi**

Meningkatkan keterpaduan gerak antar pihak untuk pembaharuan desa

## **Nilai-nilai Dasar**

Menghormati keputusan bersama

Solidaritas

Tanggung-gugat

Menghargai perbedaan

## **Strategi**

Konsolidasi gerakan pembaharuan desa

**R**egulasi baru, desa baru. Demikianlah jargon baru setelah hadir UU No. 6/2014 tentang Desa, yang mengusung misi baru: desa yang kuat, maju, mandiri, demokratis dan sejahtera. Melalui rekognisi, subsidiaritas, redistribusi dan demokratisasi, UU Desa hendak membawa desa bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya. Di hadapan negara, desa mandiri (berdaulat secara politik) dari imposisi dan mutilasi sektoral, yang tidak hanya menjadi obyek dan lokasi proyek, melainkan desa dipromosikan menjadi subyek dan arena pembangunan. Posisi ini mengantarkan perubahan dari pembangunan yang digerakkan oleh negara (*state driven development*) dan pembangunan yang digerakkan oleh masyarakat (*community driven development*) ala PNPM Mandiri, menuju pembangunan yang digerakkan oleh desa (*village driven development*). Di hadapan warga, desa menjadi basis modal sosial, basis politik dan pemerintahan, basis demokrasi dan basis ekonomi. Desa bukan hanya memberi pelayanan administratif dan bukan pula hanya sebagai “pemadam kebakaran” ketika muncul masalah. Dalam skema pembangunan, desa menyediakan pelayanan dasar, mengembangkan aset ekonomi lokal, membangun infastruktur, serta memanfaatkan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Ini semua niscaya akan memperkuat dan mewujudkan semangat baru: DESA MEMBANGUN INDONESIA.

**Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD)**

Jl. Karangnangka No. 175, Dusun Demangan  
Desa Maguwoharjo, Kecamatan Depok, Sleman, Yogyakarta,  
Telp./Fax. 0274-4333665, mbl: 0811 250 3790,  
website: //www.forumdesa.org  
E-mail: fppd@indosat.net.id

**Australian Community Development and Civil Society  
Strengthening Scheme (ACCESS) Tahap II**

Australian Aid managed by IDSS on behalf of the Australian Government

ISBN 602-14772-7-8



9 786021 477274