

# REGULASI BARU, DESA BARU

Ide, Misi, dan Semangat UU Desa

Buku ini dihadirkan oleh Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi untuk mengantarkan perjalanan UU Desa, termasuk sebagai bekal bagi para pendamping desa. Buku ini bukanlah bacaan teknis-praktis, tetapi merupakan referensi "ideologis" yang memuat ide, misi, prinsip dasar, dan semangat UU Desa. Karena itu buku ini termasuk kategori "berat" jika dibandingkan dengan Petunjuk Teknis Operasional (PTO) yang selama ini menjadi pegangan utama para fasilitator. Kalau pendamping hanya membaca PTO maka mereka tidak akan menjadi fasilitator yang sejati, kecuali hanya menjadi mandor. Sebaliknya dengan membaca buku "berat" ini, para pendamping niscaya akan tumbuh menjadi village organizer yang tangguh.

*Desa  
Membangun  
Indonesia*



KEMENTERIAN DESA,  
PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI  
REPUBLIK INDONESIA

Jl. Abdul Muis No. 7 Jakarta Pusat 10110. Telp. (021) 3500334



REGULASI BARU, DESA BARU  
Ide, Misi dan Semangat UU Desa



KEMENTERIAN DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL,  
DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA

# REGULASI BARU, DESA BARU

Ide, Misi, dan Semangat UU Desa



# REGULASI BARU, DESA BARU

**Ide, Misi, dan Semangat UU Desa**



KEMENTERIAN DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL,  
DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA

**REGULASI BARU, DESA BARU**  
**Ide, Misi, dan Semangat UU Desa**

**PENULIS** : Sutoro Eko

**COVER & LAYOUT** : Imambang, Yakub

Cetakan Pertama, Maret 2015

Diterbitkan oleh :  
KEMENTERIAN DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL,  
DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA  
Jl. Abdul Muis No. 7 Jakarta Pusat 10110  
Telp. (021) 3500334

## DAFTAR ISI

Prawacana ~4

### **Bab 1 : Meninggalkan Desa Lama, Memulai Desa Baru ~11**

Desa Lama: Dari Kontrol Sampai Mutilasi ~18

Basis Penghidupan, Basis Kehidupan ~30

Asas Baru, Kedudukan Baru ~32

Membangun Desa, Desa Membangun ~52

Uang Baru, Aset Baru ~62

### **BAB 2 : Desa Bermasyarakat, Masyarakat Berdesa ~69**

Desa Bermasyarakat ~71

Masyarakat Berdesa ~84

### **BAB 3 : Desa Mandiri, Desa Kuat ~87**

Menengok Kembali Desa Swasembada ~91

Desa Mandiri ~94

Prakarsa Lokal, Kewenangan Lokal ~98

Satu Desa, Satu Rencana, Satu Anggaran ~130

Desa Melayani Warga ~133

Desa Membangun Ekonomi ~155

### **BAB 4 : Republik Desa, Demokrasi Desa ~175**

Kepemimpinan Kepala Desa ~182

Kontrol, Keseimbangan dan Akuntabilitas ~187

Demokrasi Melalui Musyawarah Desa ~192

Organisasi, Representasi dan Partisipasi Warga ~194

### **BAB 5 : Mendampingi Desa, Memberdayakan Desa ~197**

Daftar Pustaka ~205

## PRAWACANA

Selo Soemardjan, Bapak Sosiologi Indonesia, termasuk salah satu guru dan pelaku sejarah yang ikut memperjuangkan otonomi desa di Indonesia. Pada tahun 1946, Selo Soemardjan muda menyiapkan rancangan otonomi dan demokrasi desa di Daerah Istimewa Yogyakarta, antara lain menelorkan kebijakan Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang melakukan penggabungan (*blengketan*) sejumlah desa menjadi satu desa yang lebih besar, sekaligus mendistribusikan tanah Sultan *ground* menjadi tanah milik desa (*titi soro* untuk orang miskin, *paguron* untuk gaji para guru, *pangonan* untuk gembala ternak, *sengkeran* untuk pelestarian tanaman langka, *segahan* untuk jamuan tamu dari luar yang datang ke desa, dan *palungguh* atau *bengkok* untuk penghasilan kepala desa dan pamong desa). Desa mempunyai otonomi memilih pemimpinnya sendiri, melakukan pungutan seperti *polosoro* (semacam pajak penjualan tanah dan ternak), serta mengatur dan mengurus tanah untuk kepentingan desa dan kesejahteraan rakyat.

Desa juga memperoleh mandat mendata jumlah penduduk, mendirikan sekolah rakyat, menjaga keamanan wilayah, bahkan membantu perjuangan revolusi fisik yang dipimpin oleh Sri Sultan HB IX dan Jenderal Soedirman.

Penggabungan desa, redistribusi aset dan mandat merupakan tiga isu penting yang pernah ditorehkan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) untuk memuliakan dan memperkuat desa. Dalam teori dan praktik, penggabungan (amalgamasi) desa ini merupakan pasyarat penting bagi otonomi desa, sebab penggabungan akan memperbesar skala ekonomi dan skala otonomi. Sejumlah tokoh seperti Soetardjo Kartohadikoesoemo, maupun para pakar seperti Prof. Nasikun dan Prof. Wasistiono selalu merekomendasikan penggabungan desa, sebagaimana pernah terjadi di DIY. Di Jepang maupun China, penggabungan sejumlah desa menjadi satu desa dilakukan secara paksa untuk memperbesar skala ekonomi dan skala otonomi. Desa Huaxi di China (sebuah desa kara raya yang mengklaim sebagai desa terbaik di kolong bumi) – yang pernah dikunjungi oleh Pansus RUU Desa – juga merupakan hasil penggabungan sejumlah desa, yang semula hanya 3 Km persegi menjadi 32 Km persegi (seluas wilayah Kota Yogyakarta).

Namun kisah sukses DIY tidak terjadi secara nasional. Cita rasa desa DIY itu sangat mempengaruhi substansi UU No. 22/1948 dan UU No. 19/1965, terutama untuk membangun desa menjadi daerah otonom tingkat III. Kedua UU itu sama sekali tidak berjalan karena situasi politik yang tidak kondusif. Selo Soemardjan begitu risau dan kritis terhadap

pemerintah yang tidak pernah memikirkan desa secara serius. Pada tahun 1956, Selo berujar bahwa sikap politik pemerintah terhadap desa tidak jelas. Pada tahun 1979, ketika lahir UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa, Selo juga menyampaikan kekecewaannya karena substansi UU itu jauh dari spirit otonomi desa dan demokrasi desa. UU yang mendistorsi desa dari kesatuan organik-sosiologis menjadi sebatas pemerintahan desa itu tidak hanya merusak adat di Luar Jawa, tetapi juga merusak bangunan sosial dan otonomi desa di Jawa. Pada tahun 1992, Selo mengulang kembali pernyataannya, bahwa sikap pemerintah terhadap pemerintah tidak jelas. Tahun 1999, Selo sempat gembira menyambut kehadiran UU No. 22/1999 yang menggantikan UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979, karena di dalamnya membuka ruang dan mengandung spirit otonomi desa dan demokrasi desa.

Namun Prof. Selo, yang berpulang pada tahun 2003, tidak sempat menyaksikan hiruk pikuk perjuangan melahirkan UU Desa sepanjang tahun 2005-2013. Jika sekarang, beliau masih hidup maka beliau akan gembira dan bangga menyambut kehadiran UU Desa. UU No. 6/2014 tentang Desa memang tidak sama dengan cita rasa desa DIY yang dirancang oleh beliau, tetapi UU itu memastikan perubahan paradigma dan sikap politik yang meninggalkan “desa lama” dan memulai “desa baru”. Dalam konstruksi “desa baru” terdapat pengakuan dan penghormatan negara kepada desa, negara memberikan mandat kewenangan dan pembangunan kepada desa, serta redistribusi sumberdaya negara kepada desa.

Meskipun sejumlah akademisi begitu sinis terhadap UU Desa, yang mereka nilai ambisius, tetapi para pemimpin desa dan masyarakat desa menyambutnya dengan penuh antusias. Satu hal yang mengejutkan, sejumlah organisasi keagamaan besar seperti Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, Konferensi Waligereja Indonesia, maupun Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia, maupun perguruan tinggi, perusahaan, perbankan, ikatan akuntan, lembaga donor, LSM dan lain-lain menyambut kehadiran UU Desa dengan penuh antusias. Mereka mempelajari UU Desa sekaligus menyiapkan diri untuk melakukan pendampingan desa.

Arah dan 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 yang hangat dan politis, menyertai hiruk pikuk pemerintah baru di bawah pimpinan Joko Widodo dan Jusuf Kalla. 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 diktum: “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”.

Setelah UU Desa berumur satu tahun, sejumlah testimoni muncul dari banyak pihak, misalnya: “UU Desa ini progresif, lengkap menyentuh seluruh aspek kehidupan dan isu pembangunan, tetapi rumit dan sulit dipahami”. Kesulitan pemahaman ini antara lain membuat kesiapan lokal dan keputusan daerah menjadi terhambat. Karena itu dibutuhkan sosialisasi dan diskusi yang lebih intensif untuk menghayati sekaligus mendaratkan dan melembagakan UU Desa ini ke ranah desa. Pendamping desa merupakan salah satu aktor dan sumberdaya pemerintah yang mempunyai mandat membawa dan melembagakan UU Desa ke dalam desa. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi mempunyai tugas menyiapkan dan membekali para pendamping desa, baik dengan pelatihan maupun buku-buku bacaan.

Buku yang bertitel “Regulasi Baru, Desa Baru” ini sengaja dihadirkan oleh Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi untuk mengantarkan perjalanan UU Desa, termasuk sebagai bekal bagi para pendamping desa. Buku ini bukanlah bacaan teknis-praktis, tetapi merupakan referensi “ideologis” yang memuat ide, misi, prinsip dasar, dan semangat UU Desa. Karena itu buku ini termasuk kategori “berat” jika dibandingkan dengan Petunjuk Teknis Operasional (PTO) yang selama ini menjadi pegangan utama para fasilitator. Kalau pendamping hanya membaca PTO maka mereka tidak akan menjadi fasilitator yang sejati, kecuali hanya menjadi mandor. Sebaliknya dengan membaca buku “berat” ini, para pendamping niscaya akan tumbuh menjadi *village organizer* yang tangguh.

Di balik kehadiran buku ini, kami berkeyakinan bahwa misi besar UU Desa bukan sebuah utopia, tetapi telah ada banyak serpihan bukti empirik sebagai contoh yang membangkitkan optimisme bahwa perubahan desa merupakan keniscayaan. Dalam berbagai kesempatan diskusi dan sosialisasi, kami 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 diwujudkan. Pembelajaran dan pendampingan fasilitatif yang utuh, intensif dan mendalam -- bukan pembinaan impositif dari pemerintah -- merupakan salah satu jalan yang bisa ditempuh untuk mengkatalisasi perubahan desa.

Buku ini tidak disajikan secara tekstual mengikuti sistematika bab dalam UU Desa, melainkan menampilkan interpretasi dan elaborasi terhadap konsep-konsep kunci yang terkandung dalam UU Desa. Buku ini bukan pula sebuah novel yang menampilkan cerita mengalir secara kronologis, melainkan menyajikan serpihan tema-tema penting yang saling terkait dan terajut dalam bangunan desa baru. Bab 1 berbicara tentang teori “desa baru” yang berbeda secara kontras dengan teori “desa lama”. Bab 2 berbicara tentang sosiologi desa, yang menampilkan tema “desa bermasyarakat, masyarakat berdesa”. Desa tempat menyemai modal sosial yang menjadikan desa bertenaga secara sosial, sekaligus mengorganisir masyarakat untuk menyemai tradisi berdesa, yakni bermasyarakat, berbangsa

dan bernegara di ranah desa sebagai sebuah negara kecil. Bab 3 mengusung tema “desa mandiri, desa kuat” yang mengandung isu legitimasi, prakarsa lokal, kewenangan lokal, hingga tindakan desa melayani warga dan desa membangun ekonomi lokal. Bab 4 merupakan perspektif politik-pemerintahan atas desa, dengan mengusung tema “republik desa, demokrasi desa”. Bab 5 sebagai penutup berbicara “mendampingi desa, memberdayakan desa” sebagai jalan dan modalitas untuk perubahan desa menuju *self governing community* yang maju, kuat, mandiri dan demokratis.

# BAB 1

## MENINGGALKAN DESA LAMA, MEMULAI DESA BARU

## **BAB 1**

# **Meninggalkan Desa Lama, Memulai Desa Baru**

Selama enam dekade sejak 1945, Republik Indonesia tidak memiliki regulasi tentang desa yang kokoh, *legitimate* dan berkelanjutan. Perdebatan akademik yang tidak selesai, tarik menarik politik yang keras, kepentingan ekonomi politik yang menghambat, dan hasrat proyek birokrasi merupakan rangkaian penyebabnya.

Perdebatan yang berlangsung di sepanjang hayat selalu berkuat pada dua hal. Pertama, debat tentang hakekat, makna dan visi negara atas desa. Sederet masalah konkret (kemiskinan, ketertinggalan, keterbelakangan, ketergantungan) yang melekat pada desa, senantiasa menghadirkan pertanyaan: desa mau dibawa kemana? Apa manfaat desa yang hakiki jika desa hanya menjadi tempat bermukim dan hanya unit administratif yang disuruh mengeluarkan berbagai surat keterangan?

Kedua, debat politik-hukum tentang frasa kesatuan masyarakat hukum adat dalam UUD 1945 Pasal 18 B ayat (2) serta kedudukan desa dalam tata negara Republik Indone-

sia. Satu pihak mengatakan bahwa desa bukanlah kesatuan masyarakat hukum adat, melainkan sebagai struktur pemerintahan yang paling bawah. Pihak lain mengatakan berbeda, bahwa yang disebut kesatuan masyarakat hukum adat adalah desa atau sebutan lain seperti nagari, gampong, marga, kampung, negeri dan lain-lain. Mereka semua telah ada jauh sebelum NKRI lahir.

Debat yang lain mempertanyakan status dan bentuk desa. Apakah desa merupakan pemerintahan atau organisasi masyarakat? Apakah desa merupakan *local self government* atau *self governing community*? Prof. Sadu Wasistiono mengatakan konsep pemerintahan desa sebenarnya keliru, yang hanya menjadikan desa sebagai pemerintahan semu (*shadow government*). Bahkan Dr. Hanif Nurcholish mengatakan: pemerintahan desa dalam sistem birokrasi pemerintah Indonesia merupakan “unit pemerintahan palsu”.

Dua Undang-undang yang lahir di era reformasi, yakni UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004, ternyata tidak mampu menjawab pertanyaan tentang hekatat, makna, visi, dan kedudukan desa. Meskipun frasa “kesatuan masyarakat hukum” dan adat melekat pada definisi desa, serta mengedepankan asas keragaman, tetapi cita rasa “pemerintahan desa” yang diwariskan oleh UU No. 5/1979 masih sangat dominan. Karena itu para pemikir dan pegiat desa di berbagai kota terus-menerus melakukan kajian, diskusi, publikasi, dan advokasi terhadap otonomi desa serta mendorong kelahiran UU Desa yang jauh lebih baik, kokoh dan berkelanjutan. Pada saat yang sama, para kepala desa di

Jawa melalui APDESI maupun Parade Nusantara menuntut kehadiran UU Desa yang memberikan otonomi desa dan dana desa 10% dari total APBN. Berbagai segmen pejuang desa yang berbeda itu saling berkumpul, berjaringan, serta bertukar pikiran dalam memperjuangkan kelahiran UU Desa.

Pada tahun 2005, pemerintah dan DPR mengambil kesepakatan memecah UU No. 32/2004 menjadi tiga UU: UU Pemerintahan Daerah, UU Pilkada Langsung, dan UU Desa. Keputusan ini semakin menggiatkan gerakan pada pejuang desa. Kemendagri bertinak inklusif, membuka diri kehadiran para pegiat desa. Pada tahun 2007, Ditjen PMD Kemendagri menjalin kerjasama dengan Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) menyiapkan Naskah Akademik RUU Desa, yang selesai pada bulan Agustus. Sejak September 2007 Kemendagri menyiapkan naskah RUU Desa, yang sudah berkali-kali dibahas antarkementerian, tetapi sampai tahun 2011, belum ada Amanat Presiden. Parade Nusantara terus-menerus menekan pemerintah agar segera mengeluarkan Ampres dan melakukan pembahasan RUU Desa dengan DPR. Pada bulan Januari 2012 Presiden mengeluarkan Ampres dan menyerahkan RUU Desa kepada DPR, dan kemudian DPR membentuk Pansus RUU Desa.

Pansus RUU Desa DPR RI menilai bahwa “Naskah RUU Desa versi pemerintah tidak sebagus naskah akademiknya”. Karena itu Pansus membuka diri terhadap inspirasi dan aspirasi dari banyak pihak, mulai dari para pakar, pegiat desa dan pejuang desa. Kombinasi antara pengetahuan, aspira-

si, gerakan, momen politik dan komitmen politik mewarnai perjalanan RUU Desa di DPR. Para politisi DPR pasti mempunyai insentif dan kepentingan politik di balik RUU Desa, terutama menjelang Pemilihan Legislatif 2014. Setiap politisi pasti mempunyai hasrat untuk mencari kredit politik di mata orang desa. Tetapi semua anggota Pansus RUU Desa hingga pimpinan DPR sepakat meninggalkan politik kepartaian, sebaliknya mengedepankan politik kebangsaan dan politik kerakyataan ketika merumuskan dan membahas RUU Desa. Tetapi dalam kisah RUU Desa, “politik berada di belakang RUU”, demikian tutur Ketua Pansus.

Baik pemerintah maupun DPD dan DPR membangun kesepahaman untuk meninggalkan desa lama menuju desa baru. Mereka berkomitmen untuk mengakhiri perdebatan panjang dan sikap politik yang tidak jelas kepada desa selama ini, sekaligus membangun UU Desa yang lebih baik, kokoh dan berkelanjutan. Setelah menempuh perjalanan panjang selama tujuh tahun (2007-2013), dan pembahasan intensif 2012-2013, 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.

Visi dan komitmen tentang perubahan desa juga muncul dari pemerintah, setelah melewati deliberasi yang panjang dan membangun kompromi agung dengan DPR. 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 penghidupan 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 subyek 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.

Secara garis besar perubahan ditunjukkan dengan pembalikan paradigma dalam memandang desa, pemerintahan dan pembangunan yang selama ini telah mengakar di Indonesia. Pembalikan itu membuahkan teori “desa lama” yang berubah menjadi “desa baru” sebagaimana tersaji dalam tabel 1.1.

Tabel 1.1  
Desa Lama Vs Desa Baru

	<b>Desa Lama</b>	<b>Desa Baru</b>
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.

Delivery 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	Obyek	Subyek
Model pembangunan	Government driven development atau community driven development	Village driven development
Pendekatan dan tindakan	Imposisi dan mutilasi sektoral	Fasilitasi, emansipasi dan konsolidasi

Sumber: Sutoro Eko, dkk, *Desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta: FPPD, 2014.

## Desa Lama: Dari Kontrol Sampai Mutilasi

Kebijakan, sikap politik, tindakan hingga proyek yang masuk ke desa selalu dibimbing dengan perspektif (paradigma). Selama ini ada sejumlah perspektif desa yang cenderung bias Jakarta, yang meminggirkan, meremehkan dan melemahkan desa.

**Pertama**, perspektif 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 pe-tinggi maupun orang-orang sukses di kota-kota besar begitu bangga menyebut dirinya “orang desa” dan bangga bernos-

talgia 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, **perspektif desa sebagai wilayah**. Perspektif ini tidak mengenal desa, melainkan wilayah/kawasan perdesaan, sebagai area untuk pelayanan publik dan pembangunan ekonomi. Pendekatan ini mengabaikan entitas lokal seperti desa yang berada dalam wilayah perdesaan. Karena itu wajar jika setiap jenis pembangunan kawasan perdesaan – mulai dari industri, perkebunan, pertambangan dan lain-lain – selalu menghadirkan konflik antara desa dengan pemerintah atau dengan swasta.

Ketiga, **perspektif desa sebagai pemerintahan**. Perspektif ini mengatakan bahwa pemerintahan mengalir secara hirarkhis dan top down dari tangan Presiden sampai ke desa. Desa adalah unit pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas administratif dan membantu program-program pemerintah yang masuk ke desa. Pendekatan yang mengutamakan pembinaan dan kontrol ini tidak memperkuat desa melainkan malah memperlemah desa dan menciptakan ketergantungan desa.

Keempat, **perspektif sektoral atas desa**. K/L secara sektoral menempatkan sebagai hilir, lokasi dan obyek proyek. Ini yang disebut dengan pendekatan mutilasi. Pendekatan ini melihat secara liberal, 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.

Keempat 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.

Desa selama ini menjadi arena kontestasi perspektif, sikap dan tindakan empat 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 pemerin-

tahan 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 18B 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 permusyawatan desa”. Ini berarti bahwa desa hanya direduksi menjadi pemerinthan 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. Pemerintah 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 pemerintah 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 subyek 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 subyek hukum. Kementerian/Lembaga lain sama sekali tidak mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, subyek 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 RPJPMN 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”. 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 pemer-

intah 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 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 Kegiat-

tan 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 mencerminkan sebuah imposisi (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 UPK 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 akuntabili-

tas 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.

## **Basis Penghidupan, Basis Kehidupan**

Ketika pembahasan naskah akademik RUU Desa berlangsung di Kota Solo, Juli 2007, Dr. R. Siti Zuhro menyampaikan sebuah pertanyaan fundamental: “Apa sebenarnya hakekat desa?” Jika pertanyaan ini dilanjutkan pada level yang lebih rendah, ada pertanyaan: apa makna dan manfaat desa bagi rakyat. Pertanyaan itu kami katakan sebagai sebuah kerisauan yang menentang, sebab selama ini desa tidak lebih hanya sebagai tempat bermukim penduduk dan bahkan hanya sebagai wilayah administratif yang tidak memiliki makna bagi rakyat.

Lebih dari itu, terlalu banyak orang yang memandang desa dengan sebelah mata, meskipun secara personal mereka begitu bangga berasal dari desa. Dr. Made Suwandi, ketika masih menjabat eselon II di Kemendagri berujar: “Otonomi desa ini mengganggu otonomi daerah. Kalau pembangunan daerah dan pelayanan publik bisa menjadi lebih baik, untuk apa ada otonomi desa”. Peneliti LIPI, Prof. Tri Ratnawati, dalam berbagai kesempatan berujar: “Saya tidak setuju dengan otonomi desa, sebab sudah banyak penelitian termasuk penelitian saya menunjukkan bahwa desa dikuasai oleh sehelintir elite”. Ungkapan serupa juga disampaikan Dr. Alexander Irwan, Program Officer Ford Foun-

dation: “Ford Foundation tidak berkepentingan dengan otonomi desa karena desa itu hanya unit administratif dan cenderung bias kepala desa”.

Jawaban atas pertanyaan itu pada tahun-tahun silam lebih bersifat teoretis-preskriptif ketimbang jawaban yang bersifat empirik. Jawaban saya dan Dr. Mohctar Naim (anggota DPD 2004-2009) sama sebangun, yakni desa bukan sebagai kampung halaman atau unit administratif, tetapi yang lebih hakiki, desa merupakan basis penghidupan masyarakat (basis politik pemerintahan, basis sosial, basis ekonomi, basis budaya dan basis keamanan-ketahanan). Prof. Sadu Wasistiono berulang kali juga menegaskan bahwa desa adalah basis kehidupan dan penghidupan.

Hakekat desa sebagai basis kehidupan dan penghidupan itu ditemukan dalam lintasan sejarah. Banyak cerita yang memberikan bukti bahwa desa bermakna dan bermanfaat bagi warga dan republik. Buku Soetardjo Kartohadikoesoemo (1954) telah banyak membeberkan peran dan manfaat desa bagi banyak orang di masa lalu, seperti menjaga keamanan desa, mengelola persawahan dan irigasi, penyelesaian sengketa, pendirian sekolah-sekolah rakyat dan sekolah dasar, dan masih banyak lagi. Dr. Imam Prasodjo, sosiolog UI, pernah memberikan pengakuan memperoleh pendidikan dasar di SD yang didirikan oleh desa di Banjarnegara.

Dalam hal hukum dan keadilan, studi Bank Dunia menunjukkan bahwa masyarakat lebih banyak memilih kepala desa (42 persen) dan tokoh masyarakat (35 persen) ketimbang pengadilan (4 persen) dalam menyelesaikan masalahnya

(Bank Dunia, *Justice for Poor*, 2007). Pengalaman ini yang menjadi salah satu ilham bagi Suhardi Suryadi dan Widodo Dwi Saputro (2007) menggagas dan mempromosikan balai mediasi desa, sebagai salah satu alternatif yang paling layak untuk melibatkan masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Gagasan tentang *community justice sytem* berbasis desa ini memang berasal karena sejarah telah membuktikan bahwa desa/masyarakat adat memiliki akar sosial-budaya yang secara adil menyelesaikan sengketa secara lokal. Di Desa Panggungharjo Bantul, sampai sekarang masih tetap menggunakan kearifan lokal untuk menyelesaikan sengketa keluarga maupun antarwarga. “Penyelesaian sengketa dengan kearifan lokal tetap menjaga keutuhan hubungan keluarga, berbeda dengan penyelesaian di pengadilan”, demikian ungkap Wahyudi Anggoro, Lurah Desa Panggungharjo, Bantul.

## **Asas Baru, Kedudukan 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. Ibu 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 mendudukan 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 “sisa-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. Na-

mun 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, AA GN Ari Dwi-payana 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 Nurcholis, 21 Juni 2012. Dalam diskusi itu saya melakukan elaborasi asas rekognisi dan subsidiaritas untuk merekonstruksi ulang kedudukan dan kewenangan desa. Hanif Nurcholis, yang mengklaim sebagai doktor dan pakar pemerintahan desa, menolak tegas konsep rekognisi. Dalam makalahnya yang panjang, Hanif sama sekali tidak menyebut 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 (pengitegrasian 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 berbasiskkan 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 pasih 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. Rekognisi kultural semata hanya 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 dan desa adat, 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 sebagainya. 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 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-lambaga 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 sudah 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 desat tanpa persetujuan desa; penggantian lembaga pengelola air desa menjadi P3A kecuali *subak* di Bali; penggantian sistem dan kelembagaan keamanan lokal menjadi polisi masyarakat, pejabat menuding desa melakukan subversi ketika desa membentuk Sistem Informasi Desa secara mandiri, dan lain-lain.

Rekognisi bukan saja mengakui dan menghormati terhadap keragaman 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. Sepadan 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 subyek pembangunan, yang mampu 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.

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 berwajah ganda: pemerintahan dan masyarakat, atau 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.

Namun pengertian itu menghadirkan debat antara perspektif-rezim pemerintahan dan perspektif-rezim desa. Sesuai dengan UU No. 6/2014 Desa memiliki empat domain dan kewenangan: pemerintahan desa, pembangunan desa,

pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa. Inilah yang melahirkan **perspektif desa** yang melihat bahwa desa adalah entitas atau kesatuan masyarakat hukum yang menyelenggarakan **pemerintahan** (mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat). Secara historis, sebelum lahir pemerintahan NKRI, desa sudah secara mandiri menjalankan pemerintahan (mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat) seperti air, sawah, irigasi, hutan, kebun, keamanan, ketenteraman, kekayaan desa, hubungan sosial dan lain-lain.

Perspektif desa (yang melihat pemerintahan dari sisi desa) tentu berbeda dengan **perspektif pemerintahan** (yang melihat desa dari sisi pemerintahan), yakni melihat desa sebagai bagian dari pemerintahan, atau melihat bahwa pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan merupakan struktur hirarkhis dalam pemerintahan NKRI. Pemerintahan bekerja di bawah kendali Presiden yang mengalir secara hirarkhis dan *top down* dari atas sampai ke tingkat desa.

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 pemerin-

tahan 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 kemasayarakatan. 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.

Dua perspektif itu saling bersinggungan dan beririsan, yang mengilhami UU Desa meletakkan kedudukan desa sebagai hybrid antara masyarakat yang berperpemerintahan (*self governing community*) dan pemerintahan lokal (*local self government*). Desa sebagai *self governing community* mengacu pada perspektif desa dari UUD 1945 Pasal 18 B ayat 2. Sedangkan desa sebagai *local self government* mengacu pada perspektif pemerintahan dari UUD 1945 Pasal 18 ayat 7. Namun sesuai pertimbangan konstitusional, historis dan sosiologis, porsi desa sebagai *self governing community* jauh lebih besar dan kuat daripada porsi desa sebagai *local self government*. Ingat bahwa UU No. 6/2014 adalah Undang-undang Desa, bukan Undang-undang tentang Pemerintahan Desa.

Dengan demikian, jika menggunakan perspektif desa, maka pemerintahan desa adalah pemerintahan yang lain, yakni sebagai masyarakat berpemerintahan (*self governing community*), yang mengacu pada UUD 1945 Pasal 18 B ayat 2 serta asas rekognisi dan subsidiaritas dalam UU Desa. Desa sebagai *self governing community* sangat berbeda dengan pemerintahan formal, pemerintahan umum maupun pemerintahan daerah dalam hal kewenangan, struktur dan perangkat desa, serta tatakelola pemerintahan desa. Sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, desa memiliki kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa, yang tentu sangat berbeda dengan kewenangan pemerintah daerah. Dalam hal tatapemerintahan, desa memiliki musyawarah desa, sebagai sebuah wadah kolektif antara pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga

kemasayarakatan, lembaga adat dan komponen-komponen masyarakat luas, untuk menyakapati hal-hal strategis yang menyangkut hajat hidup desa. Musyawarah desa juga merupakan bangunan demokrasi asosiatif, demokrasi inklusif, demokrasi deliberatif dan demokrasi protektif. Sedangkan dari sisi perangkat, desa ditangani oleh perangkat yang berasal dan berbasis masyarakat, yang bukan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kalau desa dianggap sebagai pemerintahan konvensional, maka seharusnya seluruh perangkat desa – yang memakai seragam Kemendagri – berstatus sebagai PNS. Demikian juga dengan pelaksanaan pembangunan sampai Badan Usaha Milik Desa, yang tidak hanya berbasis pada pemerintah desa, tetapi dikelola secara kolektif antara pemerintah desa dan masyarakat desa. Semua ini memberikan gambaran bahwa karakter desa sebagai *self governing community* jauh lebih besar dan kuat.

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 hirarki 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 subyek hukum yang merepresentasikan daerah, dan kepala daerah (bupati/walikota) merupakan personifikasi pemerintah daerah. Sedangkan desa "kesatuan masyarakat hukum" desa 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.

## **Membangun Desa, 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 ilmu sosial dan pembangunan. Pembangu-

nan 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. 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.

Baik pembangunan desa dan pembangunan perdesaan selama ini menggunakan paradigma “negara membangun desa”, seperti paparan pada subbab desa lama di atas. Tetapi desa adalah entitas yang unik, tidak bisa serta merta dilihat hanya sebagai masyarakat atau sebagai wilayah geografis yang mudah diintervensi dengan pembangunan oleh negara (*state driven delopment*). Karena itu negara menghadapi dilema intervensi. Kalau negara tidak hadir (isolasi) salah, tetapi kalau hadir dengan imposisi juga keliru.

Sudah banyak studi memberikan catatan kritis terhadap pendekatan negara membangun desa itu. Clifford Geertz (1980, 2000), dalam bukunya yang terkenal *Negara Teater*, berujar berikut ini:

Negara – yang sewenang-wenang, kejam, hirarkhis kaku, tetapi pada dasarnya berlebihan – menunggangi “komunisme patriarkal” masyarakat desa, memperoleh makan darinya, dan sekali-sekali merusaknya, tetapi tidak pernah benar-benar berhasil masuk ke dalamnya. Negara adalah impor dari luar dan merupakan gangguan eksternal, selalu mencoba menyerap desa tetapi tidak pernah berhasil kecuali ketika menindas.

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. Studi Sutoro Eko dan Borni Kurniawan (Bappenas 2010) di lima daerah (Serdang Bedagai, Gunungkidul, Jemberana, 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.

Karena pengalaman gagal itu, UU Desa membedakan dengan tegas antara konsep pembangunan perdesaan (membangun desa) dan pembangunan desa (desa membangun). Tabel 1.2 secara utuh dan sistematis melakukan elaborasi perbedaan antara pembangunan perdesaan (membangun desa) yang merupakan domain pemerintah dan pembangunan desa (desa membangun).

*Tabel 1.2*  
*Perbedaan konsep*  
*“membangun desa” (pembangunan perdesaan)*  
*dan “desa membangun” (pembangunan desa)*

<b>Item/Isu</b>	<b>Membangun desa (pembangunan perdesaan)</b>	<b>Desa Membangun (pembangunan desa)</b>
Pintu masuk	Perdesaan	Desa
Pendekatan	Functional	Locus
Level	Rural development	Village development
Isu dan konsep-konsep terkait	Rural-urban linkage, 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	Permda 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
Peran desa	Berpartisipasi dalam perencanaan dan pengambilan keputusan	Sebagai aktor (subyek) utama yang merencanakan, membiayai dan melaksanakan
Hasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastruktur lintasdesa yang lebih baik</li> <li>• Tumbuhnya kota-kota kecil sebagai pusat pertumbuhan dan penghubung transaksi ekonomi desa kota.</li> <li>• Terbangunnya kawasan hutan, collective farming, industri, wisata, dll.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desa menjadi ujung depan penyelenggaraan pelayanan publik bagi warga</li> <li>• Lumbung pangan desa, energi berbasis desa, desa sayur, desa buah, desa wisata, dll.</li> </ul>

Kotak 1: Prinsip-prinsip pembangunan desa (desa membangun)

- Desa mempunyai perencanaan mandiri.
- Berdasarkan pada kearifan lokal dalam pengelolaan tata ruang dan sumberdaya lokal.
- Berada di desa dan berskala desa.
- Berdasarkan pada kewenangan desa, yakni kewenangan asal-usul dan kewenangan nyata yang tumbuh berkembang bersamaan dengan dinamika masyarakat lokal. Kewenangan asal-usul untuk mengelola communal goods dan kewenangan nyata untuk mengelola public goods (jalan desa, kesehatan, pendidikan, air bersih, dll).
- Menjadi kewenangan pemerintah desa dan masyarakat.
- Membutuhkan aktor-aktor baik lokal maupun pendamping yang memahami konteks lokal dan mampu membangkitkan kearifan lokal dan gerakan lokal.
- Pemerintah tidak perlu campur tangan terlalu dalam dan detail dalam ranah desa atau menjadi pemain langsung di tingkat desa, melainkan memberikan pengakuan, dukungan, penguatan dan supervisi.
- Alokasi dana dari pemerintah masuk ke satu pintu Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa untuk membiayai perencanaan desa.

*Pertama*, desa membangun dilihat dari sisi makna pembangunan desa. Dalam konteks ini membangun desa 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 obyek dan lokasi proyek pembangunan, melainkan desa menjadi basis, subyek 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 mendudukkan 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 futsal 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 futsal di lapangan sepak bola pada waktu bersamaan.

Sebaliknya jika pemerintah akan aktif dan ekspansionis, maka masuklah ke ranah pembangunan perdesaan (membangun desa), meskipun UU Desa mengingatkan harus bersifat partisipatif, yakni melibatkan partisipasi desa. Negara, swasta dan desa dapat membangun kemitraan untuk membangun kawasan perdesaan yang berorientasi pada pembukaan akses desa keluar, pengembangan ekonomi lokal dan akselerasi pertumbuhan ekonomi serta penyediaan lapangan pekerjaan. Semua ini berorientasi pada pengurangan urbanisasi.

Kotak 2: Prinsip-prinsip dasar “membangun desa” atau pembangunan perdesaan:

- Berskala kawasan perdesaan atau lintas desa/desa.
- Mempunyai cakupan lebih besar dan strategis daripada pembangunan desa.
- Menjadi kewenangan dan tanggungjawab pemerintah kabupaten/kota.
- Mengandung sektor-sektor (pendidikan, kesehatan, infrastruktur, air minum, pertanian, kehuatanan, dll).
- Perencanaan didasarkan pada potensi yang perlu dikembangkan dan kerentanan yang membutuhkan afirmasi.
- Menyediakan ruang-ruang mobilitas sosial ekonomi warga dan masyarakat desa, termasuk menyediakan lapangan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan masyarakat dan daerah.
- Membutuhkan analisis dan pendekatan spasial yang integrated, dan didukung dengan model consolidated budget.
- Membutuhkan pendekatan teknokratis yang canggih
- Membutuhkan keseimbangan antara pro poor, pro growth dan pro jobs.
- Melibatkan partisipasi desa
- Responsif pada masalah lingkungan dan sosial.

Nawacita Jokowi-JK juga membidik agenda pembangunan perdesaan ini. Dalam Nawacita ditegaskan: “Kami berkomitmen menjalankan program-program investasi pembangunan perdesaan (seperti hutan, kebun, ternak, perikanan, agroindustri kerakyatan dan sebagainya) den-

gan pola *shareholding* yang melibatkan desa dan warga desa sebagai pemegang saham”. Pola *shareholding* atau bagi saham ini desa dan warga desa menyediakan tanah dan tenaga bukan dibeli/diswa, melainkan sebagai penyertaan saham sebagaimana uang yang dimiliki pemerintah atau swasta. Tujuannya agar desa dan masyarakat tidak hanya menerima trickle down effect dan terkena dampak sosial dan ekonomi-politik yang timpang, melainkan mereka hadir berdaulat sebagai tuan rumah di negerinya sendiri.

Sebagai contoh adalah Model Community Green Gold Mining (CGGM) di Cistitu, Banten Kidul, yang diprakarsai oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Semula ketika konsesi tambang PT. Aneka Tambang tengah berjalan, terjadilah kriminalisasi warga masyarakat adat, beberapa masuk penjara. Setelah Antam pergi, ada inisiasi pemetaan wilayah adat, penataan (kembali) ruang dan legalisasi melalui SK Bupati dan Nota Kerjasama dengan TNHS. Kemudian disusul pendirian dan pengembangan Koperasi Cistitu Mulya Jaya. Salah satu Unit Usaha Koperasi adalah pertambangan di ex areal PT Aneka Tambang. Pola bagi hasilnya adalah penambang memperoleh 85% dan kasepuhan/komunitas pemegang hak kolektif sebesar 15%. Dari 15% itu dibagi lagi menjadi: lembaga adat 4,5%, desa 2%, pemerintah kabupaten 1,5%, pemerintah provinsi 1%, AMAN 3% dan koperasi 2%.

## Uang Baru, Aset Baru

“Jika sejumlah 122 pasal dalam UU Desa diperas menjadi satu pasal, itulah pasal 72 tentang keuangan desa”, demikianlah sebuah seloroh yang pernah disampaikan oleh Ketua Pansus RUU Desa, Akhmad Muqowam. Argumen itu memang terkesan simplifikasi, tetapi juga masuk akal dan tidak berlebihan. Mengapa? Pasal 72, khususnya dana desa yang berasal dari APBN untuk desa, merupakan isu politik yang menyita perdebatan dan tarik menarik paling panjang dan melelahkan, khususnya mengenai besaran (persentase). Presiden SBY memang berkomitmen akan memberikan dana desa dari APBN, tetapi instruksi yang diberikannya kepada jajaran pemerintah, dana desa tidak boleh dikunci dengan persentase karena bisa menjerat diskresi pemerintah. Bappenas dan Kementerian Keuangan yang tampil defensif menolak gagasan dana desa dari APBN. Bappenas menolak dana desa karena akan memakan anggaran negara yang sangat besar, sementara efektivitasnya masih sangat diragukan, meskipun Bappenas menyakini bahwa program-program berbasis desa melalui BLM tidak merata dan tidak berkelanjutan. Kementerian Keuangan memberikan solusi pembesaran Alokasi Dana Desa (ADD) dari Kabupaten/Kota yang bersumber dari dana perimbangan. Tetapi pihak DPR menyampaikan keberatan atas usulan Kemenkeu. *Pertama*, jika tidak ada dana desa dari APBN maka menunjukkan tidak ada komitmen dari negara, khususnya pemerintah pusat, kepada desa. *Kedua*, dana desa dari APBN merupakan implikasi dari asas rekognisi dan subsidiaritas

dalam UU Desa. Sementara ADD dari kabupaten/kota kepada desa sebenarnya tidak mempunyai landasan asas yang memadai.

Namun karena seluruh partai dan fraksi bersatu, akhirnya pada tanggal 13 Desember 2013 sebelum shubuh, pemerintah yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi dan Pansus RUU Desa DPR RI sepakat memutuskan dana desa yang bersumber dari APBN. Pasal 72 ayat (2) menegaskan: Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersumber **dari belanja pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis desa** secara merata dan berkeadilan [Pasal 72 Ayat (2)]. Penjelasannya: besaran alokasi anggaran yg peruntukannya langsung ke desa ditentukan **10% dari dan diluar dana transfer ke daerah (on top) secara bertahap.**

Dana masuk ke desa sebenarnya bukan barang baru bagi desa, meskipun sebagian besar tidak diatur dan diurus oleh pemerintah desa. Pada tanggal 12 Januari 2012, Ganjar Pranowo meminta para pegiat desa di Yogyakarta untuk menemukan data mikro tentang besaran uang yang masuk ke desa. Para pegiat desa (STPMD “APMD”, IRE, FPPD dan ACCESS) setelah itu melakukan survei data mikro uang desa di 135 desa di berbagai kabupaten. Data APBDesa tahun 2011 menjadi basisnya. Dari survei itu ditemukan bahwa rata-rata desa menerima dana sekitar 1,1 M per tahun dari berbagai sumber (PADesa, ADD, bantuan provinsi, bantuan pusat, bantuan CSR, dan lain-lain). Karena pemerintah tidak bisa menyediakan data makro uang masuk desa di saat

pembahasan RUU Desa di DPR, maka data mikro itu dijadikan baseline data oleh Pansus RUU Desa.

Alokasi Dana Desa (ADD) tentu merupakan dana utama yang dikelola oleh desa. Berdasarkan monitoring yang dilakukan oleh FPPD terhadap keuangan desa, ditemukan variasi dalam kapasitas dan efektivitas. *Pertama*, desa yang tidak memperoleh pelatihan dan pendampingan secara memadai, kapasitas dan efektivitas sangat rendah. Kedua, desa yang memperoleh pelatihan dan pendampingan baik oleh Pemkab maupun NGOs, kapasitas dan efektivitas relatif baik. Pelayanan dasar, infrastruktur desa, maupun ekonomi desa tumbuh dengan baik. Ketiga, desa-desa yang memiliki kepala desa progresif dan pegiat desa yang dedikatif secara mandiri mampu mengelola dana dengan kapasitas dan efektivitas yang memadai.

### Kotak 3: Manfaat dan Pelajaran berharga ADD

- Mengubah cara pandang pemerintah dalam memberikan uang kepada desa, yakni dari “bantuan” ke “alokasi” yang mengakui hak desa.
- Mengurangi kesenjangan keuangan antara daerah dan desa.
- Menumbuhkan kepercayaan pemerintah kepada desa, sekaligus juga memupuk tanggungjawab dan kapasitas desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan.
- Mendorong subsidiarity pada desa: masalah-masalah lokal yang kecil mampu ditangani secara mandiri oleh desa, tanpa harus dibawa naik ke atas.
- Mendukung pemberian layanan publik desa yang berskala lokal.
- Mendorong proses pembelajaran bagi desa dan masyarakat untuk membangun akuntabilitas, transparansi dan partisipasi.
- Pada tahun pertama dan kedua, ADD menciptakan *political shock* yang memicu *moral hazard* bagi kades untuk melakukan korupsi. Tetapi kontrol dan pembelajaran yang baik, mulai tahun ketiga pelaksanaan ADD menjadi lebih baik.

Meskipun ADD rentan dan kecil, atau “sisa-sisanya”, kebijakan ini merupakan terobosan yang mengubah konsep bantuan pemerintah menjadi alokasi sehingga memberikan jaminan hak dan kepastian bagi desa. Di level desa, ADD menyajikan kinerja dan fakta yang beragam. Ada sejumlah kasus korupsi ADD yang dilakukan oleh kepala desa. Tetapi pada tahun 2007, APDESI menunjukkan data bahwa angka korupsi kepala desa hanya sebesar 7,8%, dan sebagian be-

sar kasus korupsi itu karena maladministrasi. Menurut dua institusi ini, maladministrasi keuangan desa terjadi karena kurangnya kemampuan administratif pemerintah desa, dan tentu hal ini bersumber dari kurangnya fasilitasi dan supervisi yang dilakukan pemerintah kabupaten.

Di balik kisah buruk itu, pengetahuan dan kesadaran publik warga desa terhadap ADD semakin meningkat. Sebagian besar warga desa mengetahui ADD. Kebiasaan musrenbang desa yang partisipatif selama beberapa tahun terakhir membuat warga desa semakin mengetahui secara transparan berapa jumlah ADD yang diterima desa dan penggunaan dana itu. Sebagian besar ADD digunakan untuk membangun prasana fisik desa, dan bagian lainnya digunakan untuk membiayai banyak hal: kegiatan posyandu untuk melayani ibu hamil dan balita, pelatihan bagi perangkat desa, pengembangan sistem informasi desa, pengadaan saprodi untuk mendukung petani, membiayai penyelenggaraan PAUD. Selain itu di banyak desa, ADD digunakan juga untuk investasi penting seperti pengadaan infrastruktur pelayanan air bersih, pengembangan potensi unggulan desa menjadi skema satu desa satu produk, pengembangan hutan rakyat, pengadaan energi lokal mandiri, dan juga modal pengembangan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Pelajaran penting ADD, selain untuk investasi pembangunan desa jangka panjang, juga memberi makna *subsidiarity*, yakni kebutuhan dan masalah-masalah lokal bisa diselesaikan secara mandiri di ranah desa dengan dukungan dana ADD.

Dana desa yang sekarang bernilai besar sebenarnya merupakan akumulasi dari pengalaman itu dan konsolidasi dari berbagai uang berbasis desa. Memang ruang tanpa uang tidak ada gunanya, hanya omong kosong. UU Desa ini menjadi progresif karena ada kebijakan dana desa. Tanpa dana dana UU Desa tidak akan progresif. Tetapi kalau hanya sekadar, atau terjebak, pada dana desa, maka UU Desa juga tidak akan progresif. Tetapi setelah UU Desa lahir, begitu banyak pihak (pejabat, awak media, akademisi, aktivis LSM termasuk ICW, lembaga donor) yang tidak punya cita rasa terhadap desa, atau tidak paham terhadap roh UU Desa, sangat terjebak dan begitu risau dengan dana desa. Ada pernyataan di berbagai ruang seperti ini: “Desa akan kebanjiran uang, sehingga akan menimbulkan korupsi besar-besaran”, “Banyak gubernur dan bupati/walikota masuk penjara, apalagi kepala desa”. Karena itu, menurut mereka, korupsi perlu dicegah dan uang perlu dikendalikan.

Kerisauan ini terlalu berlebihan dan bisa terjebak ke dalam uang semata yang bisa mendistorsi UU Desa. Seorang Kepala Kampung di Sentani Jayapura berujar bahwa UU Desa tidak hanya sekadar uang, tetapi bertujuan mengangkat harkat dan martabat desa. Dalam sebuah diskusi tentang pelaksanaan UU Desa di TNP2K, 11 Februari, 2015, R. Yando Zakaria berujar:

“Desa yang berkepentingan terhadap dana desa sebesar 110 triliun. Desa adat berkepentingan terhadap hutan adat seluas 140 juta hektar. Hutan adat ini jauh lebih besar daripada dana desa. Sejak saya katakan, desa adat tanpa dana desa tidak jadi masalah”

Jebakan dana desa dalam pemahaman UU itu menimbulkan sejumlah ikutan yang mendistorsi hakekat UU Desa. Pertama, Jakarta akan menciptakan instrumen pengendalian yang ketat terhadap uang desa. Pandangan ini mengabaikan sebuah prinsip bahwa akuntabilitas akan dibangun secara lokal melalui partisipasi masyarakat dan musyawarah desa. Kedua, pendampingan akan terjebak dan diarahkan untuk melakukan pengawasan dan pengamanan uang. Ketiga, pelaksanaan UU Desa dipersempit menjadi proyek dana desa.

Karena itu buku ini hendak menegaskan bahwa UU Desa bukan sekadar uang atau dana desa. Dana desa merupakan kebijakan redistribusi negara kepada desa, yang mengikuti pengakuan dan penghormatan (rekognisi) negara kepada desa, mandat negara kepada desa berupa kewenangan lokal (subsidiaritas) dan pembangunan desa. Dana desa sekitar 1 M per desa memang besar tetapi jika dihadapkan pada mandat kewenangan dan pembangunan desa serta kepentingan masyarakat setempat, maka uang itu sebenarnya sangat kecil, yang tidak perlu dibesar-besarkan.

# BAB 2

## DESA BERMASYARAKAT, MASYARAKAT BERDESA

## **BAB 2**

# Desa Bermasyarakat, Masyarakat Berdesa

Desa bukan sekadar rezim/sistem pemerintahan. Desa juga sebagai bangunan sosiologis, atau bisa juga disebut sebagai basis sosial bagi masyarakat. Romo Driyarkara, misalnya, mengatakan bahwa desa adalah kesatuan organik yang bulat. Clifford Geertz (1980), dalam studinya di Bali, juga menegaskan: “Desa itu suatu unit organik yang mandiri, berbasis kosmologis, menutup diri dan tumbuh dari lahan budaya asli Bali”. Masyarakat adalah basis desa, kemasyarakatan merupakan pilar desa.

Desa memiliki masyarakat, masyarakat memiliki desa. Desa memiliki masyarakat berarti desa ditopang oleh institusi lokal atau modal sosial. Dalam UU Desa hal ini tercermin pada asas kekeluargaan, kebersamaan dan kegotongroyongan. Sementara masyarakat memiliki desa bisa disebut juga sebagai tradisi berdesa, atau menggunakan desa sebagai arena bernegara atau berpemerintahan oleh masyarakat.

Dua sisi itu penting karena akan menjadi fondasi yang kokoh bagi desa yang kuat, maju, demokratis dan mandiri. Pada level yang lebih mikro, bermasyarakat dan berdesa itu menjadi energi utama bagi desa membangun, dan sekaligus menjadi faktor penting bagi keberhasilan dan kegagalan setiap jenis program pembangunan yang bekerja di desa. Sebagai contoh konkret, Desa Ekasari di Jembrana, Bali. Desa ini inklusif (tiga komunitas Hindu, Islam dan Katolik hidup rukun dan terjadi kolektivitas) dan memiliki bangunan sosial yang kokoh, sehingga program apapun yang masuk ke desa ini selalu berhasil. Sebaliknya banyak BUMDesa yang gagal, atau proyek-proyek sektoral yang diserahkan kepada masyarakat setempat akhirnya tidak berlanjut dengan baik. Penyebabnya adalah fondasi sosial yang rapuh dan miskinnya tradisi berdesa.

## **Desa Bermasyarakat**

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 Tocquville, *Democracy 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 be-

sar de Tocquville 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 Tocquville) 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 teoretik dan empirik. Secara teoretik 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 berjejaring” (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-menolong, 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 den-

gan 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) eksklusif 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 dimaknai 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 tan-

pa 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 sebuah 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 mechanics*), 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, bah-

an-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 ter-

masuk 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 menfinisikan 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 (perangkat 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 prana 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 emancipasi 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.

Tabel 2.1  
Empat Bentuk Institusi Lokal Berbasis Desa

	<b>Parochial Institutions</b>	<b>Institusi asli (Indigenous institution)</b>	<b>Institusi korporatis bentukan negara (Corporatist institution)</b>	<b>Institusi yang berbasis masyarakat sipil (Civil institution)</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
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, CU.
Nilai-nilai utama	Persahabatan, persaudaraan, kebersamaan	Kecukupan, keseimbangan dan keberlanjutan	Harmoni, partisipasi	Kebebasan, kesetaraan, otonomi

Tujuan	Menolong diri sendiri di antara para anggota	Mencapai ke-baikannya 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
--------	--	--	--	--

**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 vetikal, yakni melakukan eksklusi terhadap kaum perempuan, miskin dan

kaum marginal lainnya. Ketiganya juga miskin jaringan sosial yang berorientasi keluar (*outward looking*).

Sebagai pelaksanaan atas UU No. 5/1979 pemerintah membentuk sejumlah lembaga kemasyarakatan desa yang bersifat seragam dan serentak di seluruh desa. Ada Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) sebagai pengganti Lembaga Sosial Desa (LSD), PKK untuk mewadahi kegiatan kaum perempuan, Karang Taruna untuk mewadahi kaum pemuda, sampai Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT). Dalam literatur ilmu politik, sejumlah lembaga kemasyarakatan itu disebut sebagai institusi korporatis, yakni institusi bentukan negara yang bersifat tunggal dan seragam, yang mempunyai tiga fungsi: (a) sebagai alat kontrol negara terhadap berbagai segmen masyarakat; (b) sebagai kepanjangan tangan negara untuk melayani masyarakat karena keterbatasan kemampuan negara; dan (c) sebagai wadah penyaluran kepentingan dan aktivitas berbagai segmen masyarakat. PKK, misalnya, dari dulu sampai sekarang tetap eksis, sebagai organisasi korporatis yang hirarkhis dari tim penggerak PKK Pusat yang dipimpin oleh Isteri Menteri Dalam Negeri, kemudian turun ke PKK Provinsi yang dipimpin oleh isteri Gubernur, PKK Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh isteri Bupati/Walikota, PKK Kecamatan dipimpin oleh isteri Camat, dan sampai PKK Desa yang dipimpin oleh isteri Kepala Desa.

**Keempat**, institusi sipil yang dibangun oleh kemandirian dan emansipasi warga secara kolektif. Dalam institusi atau desa ini, pengaruh adat, kekerabatan, agama dan bi-

rokrasi 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.

## **Masyarakat Berdesa**

Selama ini kita mengenal konsep bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, tetapi tidak pernah mengenal konsep berdesa, meskipun orang Jawa secara samar-samar mengenal konsep “*merdeso*”. Masyarakat berdesa atau 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 identitas dan 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 pemerintahan, 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.

Kewenangan asal-usul dan kewenangan lokal dalam UU Desa merupakan instrumen penting untuk melembagakan masyarakat/tradisi berdesa. Melalui kewenangan itu desa mempunyai otoritas dan akuntabilitas mengatur dan mengurus barang-barang publik untuk pelayanan kepada kepentingan masyarakat setempat. APBDesa digunakan untuk membiayai kewenangan yang direncanakan. Sebaliknya masyarakat juga membiasakan diri untuk memanfaatkan desa sebagai representasi negara yang mengatur dan mengurus mereka, bukan hanya sebatas terlibat dalam pemilihan kepala desa, bukan juga hanya mengurus administrasi, tetapi yang lebih penting adalah memanfaatkan desa sebagai institusi yang melayani kepentingan mereka.



# BAB 3

## DESA MANDIRI, DESA KUAT

## **BAB 3**

# Desa Mandiri, Desa Kuat

Desa kuat dan desa mandiri, keduanya menjadi visi-misi UU Desa, merupakan dua sisi mata uang. Di dalam desa kuat dan desa mandiri terkandung prakarsa lokal, kapasitas, bahkan pada titik tertinggi adalah desa yang berdaulat secara politik. Konsep desa kuat senantiasa diletakkan dalam satu tarikan nafas dengan daerah kuat dan negara kuat. Negara kuat bukan berarti mempunyai struktur yang besar dan berkuasa secara dominan terhadap semua aspek kehidupan. Otonomi dan kapasitas merupakan tolok ukur negara kuat. Negara otonom adalah negara yang sanggup mengambil keputusan secara mandiri, sekaligus kebal dari pengaruh berbagai kelompok ekonomi politik maupun kekuatan global. Kapasitas negara terkait dengan kemampuan negara menggunakan alat-alat kekerasan dan sistem pemaksa untuk menciptakan *law and order* (keamanan, keteraturan, ketertiban, ketentraman, dan sebagainya), mengelola pelayanan publik dan pembangunan untuk fung-

si *welfare* (kesejahteraan), serta melakukan proteksi terhadap wilayah, tanah air, manusia, masyarakat maupun sumberdaya alam.

Negara kuat adalah impian umat manusia, kecuali manusia yang membela ideologi anti negara. Manusia begitu prihatin jika melihat negara lemah dan negara gagal. Daron Acemoglu dan James A. Robinson (2014), dalam bukunya *Mengapa Negara Gagal*, menegaskan bahwa negara gagal vs negara sukses (kuat, makmur) sangat tergantung pada institusi politik-ekonomi. Negara yang memiliki institusi politik-ekonomi inklusif, cenderung berpotensi untuk menjadi negara sukses. Sementara negara dengan institusi politik-ekonomi yang bersifat ekstraktif, cenderung tinggal menunggu waktu untuk terseret ke dalam jurang kemiskinan, instabilitas politik, dan berujung pada negara gagal.

Argumen itu penting untuk memahami betapa pentingnya satu tarikan nafas antara negara kuat, daerah kuat, desa kuat, masyarakat kuat, warga kuat. Cara pandang kapasitas distribusi (*power to*) secara inklusif, yang berbeda dengan cara pandang akumulasi (baik akumulasi kekuasaan dan akumulasi ekonomi) yang eksklusif dan ekstraktif, mengajarkan bahwa negara yang kuat bukanlah terpusat pada institusi-institusi negara di pusat, tetapi juga disertai oleh daerah kuat, masyarakat kuat, institusi lokal yang kuat, desa kuat, warga yang kuat (*active citizen*). Formasi inklusif tentu tidak datang dari atas ke bawah (*top down*), tetapi dari bawah dan dari pinggir seperti pesan Nawacita: membangun Indonesia dari pinggiran, dengan memperkuat daerah

dan desa. “Kalau negara kuat belum tentu desa kuat, tetapi kalau desa kuat pasti negara akan kuat”, demikian ujar Prof. Sadu Wasistiono, Guru Besar IPDN yang menaruh perhatian besar pada desa.

Apa makna desa kuat dan desa mandiri? Sebagai dua sisi mata uang, antara desa kuat dan desa mandiri, merupakan sebuah kesatuan organik. Dalam desa kuat terdapat kemandirian desa, dan dalam desa mandiri terdapat kandungan desa kuat. Kapasitas tentu merupakan jantung dalam desa kuat dan desa mandiri. Tetapi secara khusus dalam desa kuat terdapat dua makna penting. *Pertama*, desa memiliki legitimasi di mata masyarakat desa. Masyarakat menerima, menghormati dan mematuhi terhadap institusi, kebijakan dan regulasi desa. Tentu legitimasi bisa terjadi kalau desa mempunyai kinerja dan bermanfaat secara nyata bagi masyarakat, bukan hanya manfaat secara administratif, tetapi juga manfaat sosial dan ekonomi. *Kedua*, desa memperoleh pengakuan dan penghormatan (rekognisi) dan kepercayaan dari pihak negara (institusi negara apapun), pemerintah daerah, perusahaan, dan lembaga-lembaga lain. Jika mereka meremehkan desa, misalnya menganggap desa tidak mampu atau desa tidak siap, maka desa itu masih lemah. Rekognisi itu tidak hanya di atas kertas sebagaimana pesan UU Desa, tetapi juga diikuti dengan sikap dan tindakan konkret yang tidak meremehkan tetapi memercayai.

## **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 jamannya, 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 ke-

arifan 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	< Rp 12.000,00	Rp 12.000,00 – Rp 17.000,00	> Rp 17.000,00
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 (kebinekaan), 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.

## **Desa Mandiri**

Kemandirian desa secara konseptual identik dengan otonomi desa. Tetapi UU Desa hanya mengenal desa mandiri atau kemandirian desa. Konsep otonomi desa sengaja dihilangkan oleh UU Desa. Mengapa? Konsep otonomi desa sebenarnya sudah lama dikenal dalam perbincangan akademik, politik dan bahkan juga dikenal dalam regulasi-regulasi sebelumnya. Berdasarkan tasfir atas konstitusi dan pengalaman sejarah yang panjang, banyak ilmuwan sosial di masa lalu telah memperkenalkan konsep “otonomi asli” yang melekat pada desa atau sebutan-sebutan lain seperti nagari, gampong, marga, lembang, kampung, negeri dan lain-lain. Mereka mengatakan bahwa 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 Kartohadikoesomo, 1962; T. Ndraha, 1991; HAW Widjaja, 2003). Susunan asli dan hak asal-asal atau sering disebut hak bawaan atau hak purba merupakan jantung konsep otonomi asli desa.

Konsep otonomi desa sebenarnya muncul dalam UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004. Dalam penjelasan UU No. 32/2004 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 salah satu asas pengaturan desa dalam PP No. 72/2005, turunan dari UU No. 32/2004, meskipun secara sempit hanya terbatas pada otonomi pemerintahan desa. Artinya 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 otonomi asli yang terpusat pada susunan asli dan hak asal-usul itu di sepanjang sejarah mengalami distorsi yang serius. *Pertama*, negara melakukan intervensi dengan mengubah atau bahkan merampas hak asal-usul. Penyeragaman desa merupakan contoh terkemuka, yang diikuti dengan perampasan tanah-tanah adat. Di Jawa juga ada contoh kecil. Tanah *bengkok*, misalnya, yang merupakan hak asal-usul desa dan menjadi hak istimewa bagi kepala desa dan pamong desa, telah diubah menjadi tanah kas desa pada tahun 1982. *Kedua*, otonomi asli dipraktikkan secara

sempit dengan tindakan mengisolasi desa, yang menyuruh dan membiarkan desa mengelola dirinya sendiri dengan swadaya dan gotong royong.

Di sepanjang sejarah intervensi itu yang melemahkan desa, dan isolasi yang membuat desa menjadi tertinggal dan tidak mampu. Karena itu di era reformasi wacana dan gerakan otonomi desa menguat, baik melalui eksperimentasi secara lokal maupun advokasi kebijakan terhadap RUU Desa. Naskah Akademik RUU Desa sangat kuat mempromosikan otonomi desa, meskipun di dalamnya tidak mengenal “desa otonom”. Ketika pembahasan RUU Desa, pemerintah, DPD dan DPR sepakat untuk menghilangkan konsep otonomi desa, sebab otonomi sangat politik yang identik dengan desentralisasi atau daerah otonom tingkat III.

Konsep kemandirian desa atau desa mandiri yang diamanatkan UU Desa, tentu bukan hal baru. Konsep yang nonpolitis ini sudah dikenal sejak 1993, yang kemudian menjadi ikon dan gerakan mikro-lokal di berbagai tempat. Banyak institusi (pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, perusahaan, lembaga donor, LSM, perguruan tinggi) yang ramai memperbincangkan dan menggerakkan desa mandiri. Tetapi sejauh ini tidak ada makna tunggal tentang desa mandiri, meskipun Bappenas bersama BPS telah mengukur desa mandiri dengan berbagai indikator fisik dan sektoral seperti kondisi fasilitas publik desa.

Kami selalu mengingatkan bahwa kemandirian harus dibedakan dengan kesendirian dan kedirian. Kemandirian desa bukanlah kesendirian, bukan juga kedirian (*autarchy*).

Kedirian berarti ego yang kuat sebagai respons atas intervensi pemerintah dan pihak lain yang menghormati desa. Desa 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.

Kemandirian desa tentu tidak berdiri sendiri. Tetapi sangat penting untuk melihat relasi antara desa dengan 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 dan kemandirian desa. 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. 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 (*selforganization*) dan swakelola (*selfmanagement*).

Karena itu kemandirian lebih baik dimaknai dalam pengertian emansipasi desa. Emansipasi pada dasarnya berbicara tentang persamaan hak dan pembebasan dari dominasi. Dengan kalimat lain, emansipasi desa berarti desa tidak menjadi obyek imposisi, dominasi dan penerima manfaat proyek, melainkan desa berdiri tegak sebagai subyek pemberi manfaat. Desa bermanfaat melayani kepentingan masyarakat setempat dan bergerak membangun ekonomi termasuk dalam kategori emansipasi itu.

## **Prakarsa Lokal, Kewenangan Lokal**

Diskresi merupakan konsep kunci otonomi daerah, yakni keleluasaan pemerintah daerah untuk mengambil keputusan sesuai dengan konteks, tantangan dan kebutuhan daerah. Sementara konsep kunci dalam kemandirian desa adalah prakarsa lokal. Dalam UU Desa, prakarsa ini merupakan kata kunci yang banyak muncul dalam UU Desa. Prakarsa ini dilembagakan dalam bentuk kewenangan desa.

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

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 dan UU No. 23/2014 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.

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 ber-pemerintahan (*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 APBDes, 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-perundangan 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. Menyelenggarakan musyawarah desa.
- c. Menyusun dan menetapkan perencanaan desa. Menyusun, menetapkan dan melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- d. Menyusun, menetapkan dan melaksanakan peraturan desa.
- e. Membentuk dan membina lembaga-lembaga kemasyarakatan maupun lembaga adat.
- f. Membentuk dan menjalankan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

**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 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:

1. Mengatur dan mengurus tanah desa atau tanah ulayat adat desa.
2. Menerapkan susunan asli dalam pemerintahan desa.
3. Melestarikan adat-istiadat, lembaga, pranata dan kearifan lokal.
4. 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;
- f. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- g. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- h. 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 (seperi pakraman, gampong, banua, nagari, lembang, kampung), sebutan untuk musyawarah (Kerapatan di Sumbar, Kombongan di Toraja, Paruman di Bali, Gawe Rapagh di Lombok, Ssaniri di Maluku) maupun beragam sebutan untuk perangkat desa (kewang, pecalang, jogoboyo, kebyan, carik, dan sebagainya) tidak hanya bermakna nomenklatur, melainkan mengandung pengetahuan, nilai dan jati diri masyarakat desa. Orang Lombok tidak begitu memahami musrenbang, tetapi mereka langsung paham jika disebut dengan gawe rapah. Demikian juga, sebutan asli perangkat (kebyan, kepetengan, 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 memberi-

kan 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>1</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 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 perlindungan, dengan menegaskan bahwa Keputusan Kepala Desa bisa diterbitkan setelah mendapat persetujuan BPD

---

1 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.

dan musyawarah desa dan mendapat ijin 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 pranata 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 mengatur 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 instrument 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).

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 lingkungan 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.

**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.

*Tabel 3.3*  
*Daftar positif kewenangan lokal berskala desa*  
*(sudah diatur dalam Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi No. 1/2015)*

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, lumpung 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.

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 prakarsa 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.

Daftar positif kewenangan desa juga bisa dijabarkan secara sektoral. Kewenangan lokal desa secara sektoral ini meliputi dimensi kelembagaan, infastruktur, 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.

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 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 ini 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 3.4 memberikan contoh penugasan pemerintah kepada desa.

*Tabel 3.4  
Contoh penugasan kepada desa*

<b>No</b>	<b>Bidang</b>	<b>Tugas</b>
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 perlebahan 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 ke-

wenangan 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. 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 un-

tuk 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.

3. 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.
4. 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.
5. UU No. 31/2004 tentang Perikanan menegaskan bahwa kewenangan perikanan merupakan kewenangan pemerintah. Sementara 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 mas-

yarakat 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.

6. 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.
7. 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 faislitasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

8. UU No. 18/2012 tentang Pangan, Desa menetapkan jenis dan jumlah cadangan Pangan tertentu sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat setempat.

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 lintasdesa 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 um-

umnya 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.

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 BUMDes, 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 BUMDes yang didiri-

kan 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”, yani 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 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 APBDes.

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. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 1/2015 telah mengatur batas-batas pungutan desa itu. *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 retribu-

si 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 obyek 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, obyek 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 daerah 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. Para pegiat desa antara lain telah 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.

## **Desa Melayani Warga**

Desa-desanya di kawasan perkebunan dan penambahan menghadirkan gambaran yang paradoks. Ada kesan kuat para 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 obyek 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.

**Pelayanan air bersih oleh desa merupakan contoh yang sangat baik.** 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 pedesaan, 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 Rp 275 juta.

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 RPJMDes, RKPDes dan APBDDes yang diputuskan secara partisipatif dan kolektif oleh pemerintah desa beserta masyarakat. BUMDes 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 BUMDes 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 bersih 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 3.5. 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 BUMDes.

*Tabel 3.5  
Penyediaan air bersih berbasis desa*

<b>Wilayah</b>	<b>Masalah</b>	<b>Aktor</b>	<b>Institusi</b>	<b>Inisiasi</b>	<b>Dampak</b>
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 20 ribu/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	BUMDes	Musyawaran dan kesepakatan Pemerintah dan Warga desa untuk membentuk BUMDes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desa mampu melayani kebutuhan dasar warga khususnya ketersediaan air bersih</li> <li>BUMDes 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 penampung 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 terkelola dengan baik.</li> </ul>	Pemerintah desa dan Warga Desa terutama Kelompok Perempuan	Eman-sipasi Lokal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerakan iuran Rp 1000/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).

Pola BUMDes air bersih juga hadir di Desa Kotawo, Buton Utara, yang selain memberikan pelayanan kepada warga, desa juga memperoleh PADes sebesar Rp. 1.800.000. BUMDes “Bareng Makmur” Desa Waja Geseng, Lombok Tengah, merupakan contoh lain penyediaan pelayanan air bersih. Pengurus BUMDes, Lalu Mas’ad, menyampaikan bahwa saat ini pengelolaan air bersih-nya sudah memberikan pemasukan memadai bagi BUMDes dan untuk kas desa. Dari laporan bulan Desember yang disampaikan tertera bahwa bisnis air bersih yang dikelola berhasil mencatat pemasukan sebesar 2.631.500 rupiah. Dengan perolehan rata-ra-

ta 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, BUMDes menyektor 526.300,- ke kas desa. Angka yang cukup lumayan untuk pemasukan bulanan desa.

Air bersih yang dikelola BUMDes 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 1.000.000 rupiah tiap tahun. Setelah mencapai sepakat, kelompok pengelola air bersih bentukan As'ad 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 mene-

gaskan BUMDes sebagai pelaksana tugas perlindungan dan pemanfaatan. Jadi Perdes yang terbit bukan Perdes tentang BUMDes, 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 BUMDes sudah memiliki 331 pelanggan. Dengan besar iuran 500 rupiah per kubik, BUMDes berhasil mencatat penghasilan rata-rata 3 juta 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. Warga masyarakat dikenakan iuran Rp 5.000 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 Rp 15 juta pada tahun 2012 dan Rp 15 juta 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.

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 termasuk menetapkan iuran Rp. 5.000 per KK/ru-mah. Desa juga sudah membuat Perdes Air Bersih ini. Pen-

gurusnya 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.

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 Rp 5.000 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 Rp 1.000. Sedangkan di dusun 1, walaupun air jarang macet, warga keberatan membayar RP 5.000 per bulan karena dinilai terlalu mahal, pengurus menurunkan iuran menjadi RP 1.000 per KK per bulan. Pada tahun 2012, iuran air bersih sudah menjadi bagian pendapatan air bersih untuk pertama kalinya, yaitu sebesar Rp 1.000.000.

Penyediaan air bersih berbasis desa tentu tidak mudah, tetapi akan jauh lebih sulit kalau dengan model PAMSI-MAS yang diserahkan ke masyarakat. Kelembagaan dan pendanaan menjadi persoalan utama, sebab kedua isu ini berdampak langsung terhadap otoritas, akuntabilitas dan keberlanjutan. Pola BUMDes, yang terpisah dari organisasi pemerintah desa, merupakan solusi kelembagaan yang lebih baik dari pada badan pengelola, badan pengurus atau dikelola oleh kelompok masyarakat. BUMDes 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 BUMDes 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. BUMDes Labbo, Bantaeng, menjadi contoh yang mampu melampaui problem kemacetan iuran itu. BUMDes 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 BUMDes Labbo, bertutur bahwa pembayaran iuran warga atas layanan air bersih sangat lancar karena beberapa hal: (a) pasokan air sangat lancar; (b) pengurus BUMDes profesional dan dipercaya oleh warga; (c) kohesi sosial masyarakat

Labbo cukup kuat; (d) kemampuan ekonomi warga relatif baik.

### **Desa menggerakkan dan melayani kesehatan.**

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 sepenuhnya 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, kelem-

bagaan, sumberdaya manusia dan pelayanan yang melibatkan aksi kolektif antara pemerintah desa dan masyarakat. Dari hari ke hari telah banyak desa inovatif yang memberikan contoh tentang 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 yang Perdes 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-desanya 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 melahir-

kan 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 menggembarakan, 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.

Desa juga melakukan sosialisasi urgensi kesadaran masyarakat terutama ibu hamil dan balita untuk memeriksakan kesehatan 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.

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 mengalokasikan dana desa (APBDes) 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 Desa yang antara lain bertugas memobilisasi dana kesehatan dari masyarakat. Institusi RKR ini berhasil mengumpulkan dana kesehatan kurang lebih sebesar Rp. 290.000 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 Rp 150 ribu per tahun per orang. Dana untuk makanan tambahan tidak lebih dari Rp 500 ribu. Insentif hanya salah satu faktor pendorong kegigihan dan dedikasi para kader posyandu dalam melayani dan menggerakkan kesehatan. Semangat volutanrisme 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 Rp. 500,- s/d Rp. 1000. 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 meyalani

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 di mana-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 Rp 200 jt. Anggaran ini diambilkan dari dana desa.

Gerakan kader, dukungan desa dan jaringan kerjasama dengan LSM, semakin memperkuat pelayanan dan gerakan kesehatan berbasis desa. Di Kupang, hadir INCREASE, sebuah LSM yang dedikatif menggerakkan dan mempromosikan desa sehat. INCREASE antara lain membentuk tim desa yang bertugas memublikasikan dan mengkoordinir 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:

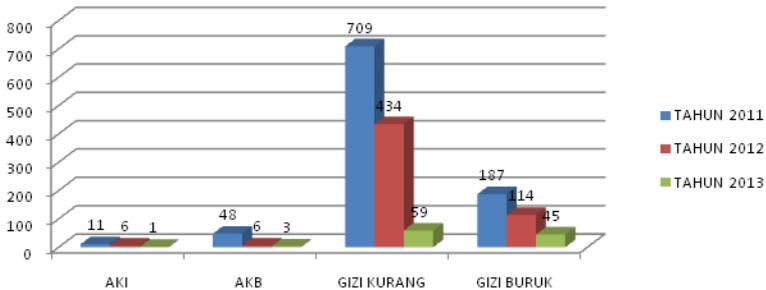
1. Jejaring pencatatan kesehatan masyarakat: mendata ibu hamil termasuk tempat tinggal, kapan waktu melahirkan, jenis transportasi yang digunakan untuk melahirkan, dan tempat melahirkan.
2. Jejaring transportasi kesehatan: mendata warga desa yang memiliki kendaraan, siapa yang bisa mengendarai dan siap 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 Rp 1000/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.

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 3.1.

Bagan 3.1  
Tren AKI/AKB, Gizi Kurang/Gizi Buruk  
di Sumba Barat Daya



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

## Desa Membangun Ekonomi

Tema desa 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 ru-

mah tangga. Pohon sengon tidak perlu perawatan khusus. Selama 5 tahun 1.000 pohon itu dijual bersama dengan harga Rp 250 juta. 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 lebih banyak/besar, tentu cukup menambah jumlah bibit sengon 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 mengoptimalkan potensi aset lokal yang tersedia dan tentu layak jual. *Ke-*

*empat*, 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.

Ekonomi lokal berbasis desa bisa digerakkan oleh para borjuis lokal, dan juga bisa digerakkan oleh desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa). Menurut UU Desa, 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.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Desa No. 4/2015 BUMDesa mempunyai sejumlah karakteristik. *Pertama*, pembentukan BUMDesa bersifat kondisional, yakni membutuhkan sejumlah prasyarat, yang menjadi dasar kelayakan pembentukan BUMDesa. *Kedua*, BUMDesa 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, BUMDesa dimiliki dan dimanfaatkan baik oleh pemerintah desa dan masyarakat secara keseluruhan. *Ketiga*, mekanisme pembentukan BUMDesa bersifat inklusif, deliberatif dan partisipatoris. Artinya BUMDesa tidak cuk-

up dibentuk oleh pemerintah desa, tetapi dibentuk melalui musyawarah desa yang melibatkan berbagai komponen masyarakat. Secara organisasional musyawarah desa juga dilembagakan sebagai institusi tertinggi dalam BUMDesa, seperti halnya rapat anggota dalam koperasi. *Keempat*, pengelolaan BUMDesa 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 BUMDes dari pemerintah desa merupakan komponen penting untuk menjaga akuntabilitas BUMDes.

Ada optimisme tetapi juga ada skeptisisme dalam menyambut kehadiran BUMDes. Pandangan yang skeptis sungguh risau melihat BUMDes. Kerisauan utama yang mengemuka adalah ketidakjelasan status hukum (legal standing) BUMDes. Ketika BUMDes tidak memiliki legal standing yang jelas, maka usaha desa ini tidak bisa menjadi subyek yang melakukan perbuatan hukum (misalnya meminjam uang di bank maupun kerjasama bisnis) untuk mengakumulasi modal. Menurut pandangan ini, jika tidak berstatus hukum, maka BUMDes selamanya akan kerdil dan hanya bergerak di ranah lokal desa.

Pada waktu pembahasan RUU Desa ada harapan besar untuk menjawab kerisauan hukum itu. Ada harapan begitu BUMDesa lahir, ia berbadan hukum seperti koperasi. Namun UU Desa tidak berhasil menjawab harapan ini. UU

Desa menegaskan bahwa BUMDesa legal tetapi tidak berbadan hukum, namun ia bisa memiliki unit-unit usaha berbadan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Yang jelas, BUMDesa disiapkan menjadi institusi dan gerakan ekonomi berbasis desa.

Melampaui argumen-argumen hukum itu, kerisauan yang lain tertuju pada keberlanjutan BUMDesa secara sosial dan ekonomi. LPD di Bali misalnya, merupakan teladan baik bagi keberlanjutan sosial ekonomi usaha desa. LPD telah hadir sebagai ikon terkemuka bagi desa adat yang menyumbangkan kamakmuran untuk *krama* desa. Karena itu LPD bukan menjadi sumber kerisauan tentang keberlanjutan sosial ekonomi meskipun LPD tidak memiliki *legal standing* yang jelas. Kerisauan sekarang terletak pada keberlanjutan sosial ekonomi BUMDesa yang saat ini tengah menjamur di berbagai daerah dan desa. Ada kerisauan: jangan-jangan BUMDesa akan mati suri pada tahun-tahun mendatang seperti halnya BUUD maupun KUD yang dibancong secara seragam oleh Orde Baru.

Dari hari ke hari tumbuh BUMDes dari desa ke desa di berbagai daerah. Sebelum UU Desa lahir telah ada 1.022 BUMDesa yang tercatat oleh Kemendagri, meskipun belum diketahui secara jelas kinerja mereka. Sebagai gambaran umum ada sejumlah tipe BUMDesa yang telah tumbuh di desa.

**BUMDes Banking.** BUMDes yang bertipe banking atau semacam lembaga keuangan mikro sebenarnya hadir paling awal sebelum hadir BUMDes tipe-tipe lain, bahkan sebe-

lum istilah BUMDes itu sendiri lahir. Lembaga Perkreditan Desa (LPD) yang hadir dalam desa adat di Bali merupakan contoh *village banking* yang terkemuka. Belakangan sejumlah kabupaten membentuk BUMDes 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, BUMDes 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 BUMDes LKM. Studi FPPD (2010) di Bima, Dompu dan Lombok Barat menunjukkan bahwa BUMDes 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 BUMDes LKM merupakan hibah yang tidak perlu dikembalikan. Ini disebut sebagai *capture* secara berjamaah. Kedua, kesiapan institusional BUMDes 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 proj-

ect 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 BUMDes LKM belum tumbuh menggembirakan, Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali merupakan yang terbaik di sistem LDKP 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 pedesaan berbasis desa adat, yang memiliki peran ekonomi dan sosial di komunitas tersebut. Modal awalnya merupakan hibah dari Gubernur sebesar Rp 2,5 juta 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.

**BUMDes serving.** Selain BUMDes banking, BUMDes serving 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 BUMDes atau PAMDesa.

Studi IRE-ACCESS (2012) maupun Sahrul Aksa (FPPD, 2013) di Bantaeng menemukan bukti bahwa BUMDes air bersih di desa Labbo tumbuh dengan baik. Pada tahun 2010, Pemkab Bantaeng mengalokasikan dana hibah untuk modal awal BUMDes sebesar Rp. 100 juta dan Rp. 50 juta untuk pengembangan unit usaha pengelolaan air bersih (pembelian dan pemasangan pipa dan meteran). Saat ini, BUMDes 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 BUMDes dapat menghimpun pendapatan sebesar Rp. 311.250 hanya untuk unit layanan air bersih. Dalam setahun maka PADes yang terkumpul keuntungan kotor sebesar Rp. 3.735.000,-.

Pengelolaan air bersih secara mandiri oleh desa melalui BUMDes 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 PAMSIMAS, 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 BUMDes merupakan cara baru, sebuah bentuk perubahan pengelolaan dari masyarakat yang anonim kepada desa. Kehadiran BUMDes 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 terhadap kepentingan nasional tentang penyediaan air bersih, sehingga niscaya desa bisa menyumbang target nasional (yakni 68,87% warga memperoleh air bersih) pada tahun 2015.

**BUMDes brokering dan renting.** Sebelum ada BUMDes 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.

Tabel 3.6  
Kecenderungan potret umum dan kinerja BUMDes

Tipe	Jenis usaha	Tujuan dan sifat	Kinerja	Manfaat
Serving	Air bersih	Memberikan social benefit, tidak economic profit 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>

Banking	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 BUMDes gulung tikar</li> </ul>
Brokering & renting	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 vil-lages</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.
Trading	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>

Hold- ing	Desa wisata	Mengon- solidasikan berbagai jenis usaha lokal yang terkait dengan wisata, guna meningkatkan pendapatan masyarakat dan PADes. Bisnis ini san- gat khas dan prospektif bagi desa-de- sa yang memi- liki potensi wisata.	Bekembang secara sehat, kokoh dan berkelanju- tan.	Menggairah- kan perekono- mian desa dan membuka lapangan pekerjaan, sekaligus meningkatkan pendapatan desa dan mas- yarakat.
--------------	----------------	---	--	--

Sumber: Sutoro Eko dkk., *Membangun BUMDes yang Mandiri, Kokoh dan Berkelanjutan*, Policy Paper FPPD, 2013.

**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 BUMDesa *trading* yang besar dan sukses. BUMDesa yang berjenis trading ini tidak mampu mengimbangi capaian bisnis yang digerakkan oleh borjuis lokal yang memberi cirikhas satu desa satu produk. Dengan kalimat lain tampaknya belum ada BUMDesa 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 Lombok Barat maupun Kasongan Bantul), desa industri makanan (Klaten), dan lain-lain, yang tidak diwadahi oleh BUMDesa melainkan digerakkan secara kolektif para borjuis lokal.

Pengamatan maupun penelitian tentang BUMDesa selalu memunculkan pertanyaan, mengapa sebagian kecil BUMDesa sehat, sebagian yang lain cukup sehat dan mengapa sebagian besar BUMDesa 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 bangkrutan. Kebiasaan “sapi perah” itu disebut sebagai faktor politik.

BUMDesa tampaknya jauh lebih kompleks daripada bisnis swasta, BUMN maupun BUMDesa, meskipun BUMDesa sebenarnya merupakan bisnis yang kecil dan sederhana.

na. Banyak pihak, apalagi para ahli ekonomi, tidak begitu tertarik berbicara tentang BUMDesa karena skalanya yang kecil, kemampuan yang terbatas, serta tidak efisien bila dilihat dari sisi manajemen ekonomi. Orang yang menekuni studi hukum bisnis melihat bahwa BUMDesa tidak terlalu relevan karena pincang secara hukum, sehingga mereka merekomendasikan rakyat desa membentuk koperasi yang lebih jelas ketimbang BUMDesa. Sementara pemerintah, terutama kementerian sektoral, melihat bahwa BUMDesa tidak hanya menghadapi keterbatasan kapasitas ekonomi, tetapi juga rentan korupsi. Karena itu program-program pemberdayaan ekonomi yang dijalankan kementerian sektoral cenderung mengabaikan desa dan BUMDesa, melainkan memberdayakan kelompok-kelompok sektoral, meskipun pendekatan ini tidak merata dan tidak berlanjut dengan baik.

**Pertama**, kepemimpinan, manajerial dan tatakelola (KMT) merupakan faktor kunci pembuka pada setiap jenis BUMDesa. KMT merupakan faktor dasar yang menyokong kesehatan dan keberlanjutan BUMDesa. Memang KMT tidak serta-merta membuat BUMDesa menjadi sehat, kokoh dan berkelanjutan, tetapi kalau KMT sangat buruk maka BUMDesa dengan sangat cepat akan mati suri. Studi Sahrul Aksa (2013) antara lain menegaskan:

Di kalangan pengelola BUMDesa (direksi, komisaris, dan badan pengawas) belum terjadi relasi yang ideal sebagai kondisi tumbuh-kembangnya BUMDesa. 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 BUMDesa. Dari semua persoalan di lingkup pengurus BUMDesa, 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 BUMDesa. Sebagai faktor dasar, KMT juga belum cukup menjadi faktor penting bagi pembesaran dan perluasan BUMDesa, sebab pembesaran dan perluasan BUMDesa 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 memengaruhi 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. Apa lagi bila transformasi itu gagal, warga petani yang paling dirugikan dan berutang.

**Ketiga**, keberlanjutan BUMDesa sangat dipengaruhi oleh skala dan jangkauan usaha. BUMDesa 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 BUMDesa itu dikelola dengan kapasitas manajerial yang memadai. Sedangkan BUMDesa 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,** BUMDesa yang tumbuh dari emansipasi lokal jauh lebih kuat dan berkelanjutan ketimbang BUMDesa 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. BUMDesa 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 BUMDesa. 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 BUMDesa Bantaeng, sekaligus tidak mau menjalankan strategi *trial and error* seperti yang dilakukan Bantaeng. Takalar dan Jeneponto tetap mencari jalan dan strategi yang terbaik.

BUMDesa yang lahir karena imposisi pemerintah dari atas umumnya berjalan tidak mulus. Kesan pertama yang muncul dari masyarakat adalah bahwa BUMDesa adalah proyek pemerintah, seperti halnya proyek-proyek lainnya yang masuk ke desa, sehingga legitimasi dan daya lekat BUMDesa sangat lemah. Memang tidak semua BUMDesa hasil imposisi Pemda gagal total. Ada sebagian kecil BUMDesa yang baik, sehat dan berkelanjutan. BUMDesa yang sukses ini antara lain ditopang oleh kecepatan transformasi dari BUMDesa sebagai “proyek pemerintah” menjadi BUMDesa milik desa baik milik pemerintah desa dan milik masyarakat. BUMDesa 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 terhadap daya tahan dan keberlanjutan BUMDesa. Masyarakat desa di Bali dan DIY misalnya 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 mas-

yarakat setempat. Masyarakat parokhial pada umumnya memiliki modal sosial yang dangkal, yakni secara eksklusif membangun *social bonding* berdasarkan garis kekerabatan.

Kami melihat bahwa BUMDesa 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 BUMDesa ke depan. Sejauh ini ada sejumlah pelajaran berharga yang bisa kami sajikan berikut ini:

1. BUMDesa 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 BUMDesa. Salah satu keunikan yang menonjol adalah bahwa BUMDesa bukan hanya bisnis ekonomi semata, tetapi juga mengandung bisnis sosial. Sejauh ini manfaat ekonomi BUMDesa relatif lebih kecil daripada manfaat sosial BUMDesa. Sebagai contoh BUMDesa 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 BUMDesa (mulai dari *serving* hingga *holding*) tidak hanya mencerminkan jenis usaha, tetapi juga mengandung peta jalan dan perkembangan BUMDesa. BUMDesa bertipe *serving* merupakan pilihan

dan tahapan awal, yang terbukti lebih berhasil daripada tipe-tipe lain yang lebih *advanced*.

3. BUMDesa 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. BUMDesa menjadi arena pembelajaran bagi orang desa dalam banyak hal: menempa kapasitas manajerial, kewirausahaan, tatakelola yang baik, kepemimpinan, kepercayaan, dan aksi kolektif. BUMDesa juga menjadi arena bagi orang desa untuk membangun tradisi berdesa yang inklusif.
5. BUMDesa dan modal sosial mempunyai hubungan timbal balik. Di satu sisi BUMDesa yang kokoh dan berkelanjutan membutuhkan modal sosial (kerjasama, solidaritas, kepercayaan, dan lain-lain), dan di sisi lain BUMDesa juga memupuk (revitalisasi) modal sosial. Dengan ber-BUMDesa, 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. BUMDesa dengan konteks politik lokal mempunyai hubungan timbal balik. BUMDesa sulit berkembang dalam konteks desa yang bercirikan politik eksklusif, sebaliknya politik inklusif menopang BUMDesa secara lebih baik. Di sisi lain, dengan ber-BUMDesa,

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 BUMDesa 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 BUMDesa proyek pemerintah yang sukses karena lancarnya transformasi menuju “milik desa” itu.

# BAB 4

## REPUBLIK DESA, DEMOKRASI DESA

## **BAB 4**

# **Republik Desa, Demokrasi Desa**

Budayawan Belanda, J.F. Liefrinck (1886-1887) pernah melakukan penelitian di Buleleng Bali Utara yang merumuskan pengertian desa: yang memberikan rasa nyaman bagi orang Bali. Desa versi Liefrinck adalah sebuah “republik kecil” yang memiliki hukum atau aturan adat sendiri. Desa adat merupakan wujud dari desa-desa yang bebas dari tekanan luar. Susunan pemerintahan desa bersifat demokratis dan memiliki otonomi.

Meskipun konsep republik kecil itu tidak begitu populer di zaman Republik Indonesia, tetapi otonomi dan demokrasi – yang menjadi penanda republik kecil – senantiasa menghiasi perbincangan tentang desa. Tetapi kami sempat memperoleh kejutan kecil, yakni menemukan artikel pendek yang disusun oleh sejumlah tim ahli pendukung Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2004 yang bertitel: Membangun Republik Desa – Sebuah Strategi Kebudayaan:

Rekonstruksi Pemikiran Jenderal TNI Dr. Susilo Bambang Yudhoyono. Sayang artikel ini tidak begitu jelas dalam memaknai republik desa, dan artikel ini juga tidak berkembang luas ke ranah publik.

Demokrasi merupakan prinsip penting dalam republik, yang dibedakan dengan monarkhi, meskipun ada monarkhi konstitusional yang demokratis. Tetapi menurut pandangan kami, republik desa pada dasarnya semua hal dalam desa dikelola dengan mekanisme publik. Setiap warga desa mempunyai hak menyentuh, membicarakan bahkan memiliki setiap barang maupun proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Desa tidak boleh secara kosmologis dikungkung sebagai institusi parokhial (agama maupun kekerabatan) maupun institusi asli (adat), tetapi juga harus berkembang maju sebagai institusi dan arena publik. Sebagai contoh, meskipun ada desa adat mempunyai karakter monarkhi, tetapi dia juga harus menjalankan spirit dan institusi republik seperti fungsi permusyawaratan, musyawarah desa, mengelola barang-barang publik dan melakukan pelayanan publik. Sebagai republik, desa tidak hanya membicarakan dan mengelola isu-isu agama, kekerabatan dan adat, melainkan juga mengurus isu-isu publik seperti sanitasi, air bersih, kesehatan, pendidikan, lingkungan dan lain-lain. Seorang pengurus Majelis Utama Desa Pakraman Bali pernah berujar: “Berarti desa adat tidak hanya mengurus pura, tetapi juga harus mengurus got yang mampet”.

Spirit dan institusi republik desa itu harus dikelola dengan demokrasi. Demokrasi macam apa? Orang cenderung

romantis jika bicara demokrasi desa. Orang Minang biasa bicara: “Kalau mau melihat demokrasi yang sejati, datanglah ke nagari, lihatlah Kerapatan Adat Nagari”. Di tempat lain, ada seorang aktivis yang yakin betul bahwa demokrasi masih betul-betul hidup di desa. “Kalau bicara demokrasi di Indonesia, mari kita lihat ke desa. Di sanalah demokrasi masih hidup, meski tidak ada demokrasi substansial di level nasional”, demikian tuturnya. Dia menyebutkan sejumlah indikator pembukti demokrasi desa: pemilihan langsung kepala desa, tradisi forum-forum RT sampai rembug desa sebagai arena pembuatan keputusan kolektif yang demokratis, terjaganya solidaritas komunal (gotong royong) antarwarga, warga masyarakat yang saling hidup damai berdampingan dan inklusif, dan sekarang tumbuh BPD yang dipilih secara demokratis.

Pembelaan terhadap demokrasi desa memang tidak hanya dimonopoli oleh aktivis. Masih banyak pembela lain terhadap demokrasi (asli) desa. Seorang pendiri republik Indonesia, Mohammad Hatta, pernah berujar: “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”. Hatta juga menegaskan bahwa struktur demokrasi yang hidup dalam diri bangsa Indonesia harus berdasarkan pada tradisi demokrasi asli yang berlaku di desa.

Soetardjo Kartohadikoesoemo, penulis buku *Desa*, lebih serius dan komplet lagi dalam membela demokrasi desa. Paling tidak, kata Soetardjo, demokrasi desa dulu dibingkai dengan tiga tata yang dihasilkan dari “kontrak sosial” masyarakat setempat: tata krama (*fatsoen*), tata susila (etika) dan tata cara (aturan main) atau *rule of law*. Tata krama dan tata susila adalah bentuk budaya demokrasi yang mengajarkan toleransi, penghormatan terhadap sesama, kesantunan, kebersamaan, dan lain-lain. Tata cara adalah sebuah mekanisme atau aturan main untuk mengelola pemerintahan, hukum waris, perkawinan, pertanian, pengairan, pembagian tanah, dan lain-lain. Dalam konteks tatacara pemerintahan, desa zaman dulu sudah memiliki pembagian kekuasaan ala *Trias Politica*: yang terdiri dari eksekutif (pemerintah desa), legislatif (rembug desa) dan yudikatif (dewan morokaki). Rembug desa terdiri dari seluruh kepala keluarga di desa yang secara politik sebagai pemegang kedaulatan rakyat di desa.

Beberapa studi lainnya juga menunjukkan bahwa rembug desa atau rapat desa merupakan sebuah wadah demokrasi deliberatif (permusyawaratan) desa, yang memegang kedaulatan tertinggi di atas kedudukan lurah (eksekutif), meski lurah adalah ketua rembug desa. Rembug desa, yang mewadahi lurah dan perangkatnya, para tetua desa, tokoh masyarakat dan seluruh kepala keluarga, menjadi tempat bagi rakyat desa membuat keputusan secara langsung dan memilih lurah dengan mekanisme permusyawaratan (musyawarah). Basis ekonomi warga masyarakat yang relatif setara memungkinkan proses permusyawaratan (*deliber-*

ation) berjalan dengan baik tanpa dominasi orang-orang kaya. Akan tetapi rembug desa juga punya dua kelemahan. *Pertama*, proses deliberasi cenderung didominasi oleh para tetua desa, yang kurang mengakomodasi warga yang muda usia. Dengan kata lain, ketergantungan warga masyarakat terhadap tetua desa sangat tinggi. *Kedua*, rembug desa adalah wadah kepala keluarga yang kesemuanya kaum laki-laki, sehingga tidak mengakomodasi aspirasi kaum perempuan. Seperti pengalaman demokrasi langsung di Yunani Kuno, tata cara pemerintahan dan pengelolaan publik di desa konon menempatkan kaum perempuan sebagai warga kelas dua yang hanya bekerja di sektor domestik.

Ketika banyak orang bersikap romantis terhadap tradisi demokrasi masa lampau dan berusaha membela desa di hadapan negara, banyak juga orang lain yang menyangsikan demokrasi desa. Sejarawan UGM, Prof. Bambang Purwanto, menegaskan pendapatnya: “Jangan bersikap romantis terhadap demokrasi desa. Itu pengaruh buku Soetardjo. Desa itu kan “negara kecil” yang selalu didominasi oleh para elite. Otonomi yang sekarang berkembang bisa mengarah pada refeodalisasi”.

Pandangan yang kritis itu sudah muncul lama. Banyak studi yang menunjukkan kemerosotan demokrasi desa. Sebagai contoh adalah Yumiko M. Prijono dan Prijono Tjip-toherijanto, dalam bukunya *Demokrasi di Pedesaan Jawa* (1983), yang menunjukkan kemunduran demokrasi desa sepanjang dekade 1960-an hingga 1970-an. Keduanya menunjukkan dua kata kunci dalam demokrasi tradision-

al desa yang dulu pernah hidup: gotong royong dan musyawarah. Tetapi, mereka mencatat bahwa demokrasi desa rupanya telah mengalami kemunduran karena perubahan sosial-ekonomi dan pergeseran kepemimpinan kepala desa. Mereka mencatat beberapa bukti kemunduran demokrasi desa di era modern. *Pertama*, lurah (kepala desa) tidak lagi menggunakan cara demokrasi, tidak lagi menjadi “bapak” bagi rakyatnya, kades lebih menjadi administrator ketimbang menjadi pemimpin. *Kedua*, pertumbuhan penduduk telah menyebabkan keterbatasan tanah sehingga tidak ada lagi pemerataan dan kepemilikan tanah secara komunal. *Ketiga*, masuknya partai-partai politik ke desa yang menyebabkan berubahnya struktur kekuasaan desa. *Keempat*, kemunduran demokrasi tradisional juga disebabkan oleh polarisasi kemerdekaan, konflik mengenai *land reform*, meluasnya pembangunan pertanian dan desa, yang kesemuanya menimbulkan perubahan fungsi ekonomi kades dan keikutsertaan masyarakat dalam proses politik dan pembangunan desa.

Buku ini melampaui (*beyond*) pandangan romantis dan pandangan kritis itu. Republik desa yang demokratis bisa diorganisir dan diciptakan. UU Desa telah memberikan kerangka institusional untuk melembagakan demokrasi desa, mulai dari aspek kepemimpinan, akuntabilitas, partisipasi, deliberasi, representasi dan sebagainya. Institutionalisation dan pendalaman demokrasi desa membutuhkan pembelajaran, pendampingan, pengorganisasian, geradakan, kaderisasi dan seterusnya.

## **Kepemimpinan Kepala Desa**

Di masa silam ketika belum ada kolonialisme dan negara, desa merupakan kesatuan masyarakat adat (*self governing community*) yang dikelola berdasarkan pranata lokal. Dalam konteks paternalisme yang sangat kuat, kades adalah tetua desa yang mempunyai posisi sangat kuat dalam menjalankan fungsi melindungi dan menyejahterakan warga desa. Karena itu fungsi sosial-ekonomi merupakan karakteristik dasar fungsi kades.

Tetapi ketika kolonialisme masuk di nusantara, fungsi sosial-ekonomi mulai bergeser ke ekonomi-politik. Pemerintah kolonial mengendalikan penduduk dan tanah desa melalui berbagai cara: penundukan terhadap pemimpin lokal, sistem wajib penyerahan hasil tanaman, pengutan pajak tanah, maupun sistem tanam paksa. Para kades mendapat peran sentral dan menjadi ujung tombak sistem tanam paksa. Kades berwenang menentukan tanah yang akan ditanami tebu maupun pengorganisasian penanaman dan pengerahan tenaga kerja untuk perkebunan. Kewenangan ini membuat kades bertambah kaya. Sejak masa kolonial itulah, fungsi sosial kades tetap masih bertahan, tetapi yang lebih menguat adalah posisi ekonomi-politik. Kades mempunyai posisi ganda: sebagai pemimpin rakyat dan sebagai mandor kebun (Frans Husken, 1998).

Pada masa Orde Baru, dengan skema desa korporatis, posisi ekonomi-politik kades di Jawa sangat kuat. Ia dipilih langsung oleh rakyat untuk bertindak sebagai pamong desa,

serta mengatur alokasi kekuasaan dan kekayaan di desa. Negara menjadikan desa sebagai obyek regulasi dan pembangunan, terbukti semua departemen, kecuali Departemen Luar Negeri, mempunyai proyek di desa. Pemerintah juga menempatkan kades sebagai alat negara dan ujung tombak politik dan pembangunan di desa. Secara politik kades merupakan “penguasa tunggal” desa yang tidak terkontrol rakyat. Secara ekonomi, para kades di Jawa relatif kaya bukan semata karena tanah *bengkok*, tetapi sistem birokrasi membiarkan para kades mengutip bantuan desa, uang administrasi dan proyek-proyek pembangunan.

Tetapi sejak 1998 posisi ekonomi-politik kades mengalami krisis yang serius. Di Jawa, misalnya, sejak Juli 1998, banyak kades bermasalah yang terkena “reformasi” (digulingkan) oleh rakyatnya sendiri. Ini menandai babak baru relasi antara kades dan rakyat. Rakyat semakin kritis dan akrab dengan jargon TPA (transparansi, partisipasi dan akuntabilitas). Para kades sangat sadar akan perubahan ini. Kehadiran UU No. 22/1999 sebenarnya hendak mengubah karakter desa korporatis menjadi karakter desa sipil, atau desa sebagai institusi publik yang otonom dan demokratis. UU ini mengurangi masa jabatan kepada desa sekaligus mengurangi kekuasaan kepala desa, sekaligus memperkuat institusi representasi politik dalam bentuk Badan Perwakilan Desa (BPD). Karena itu posisi penguasa tunggal kades kian berkurang setelah lahir UU No. 22/1999. Kehadiran Badan Perwakilan Desa (BPD) melembagakan kontrol politik terhadap kades. Sebagian besar kasus menunjukkan

telah terjadi hubungan yang konfliktual antara BPD dan kades. Kades tidak bisa lagi mengutip bantuan pemerintah, sehingga pendapatan mereka berkurang drastis.

Hubungan konfliktual antara kades dengan BPD itulah yang menjadi salah satu pengaruh revisi UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004. Undang-undang ini berupaya membangun karakter korporatis dan harmoni dalam sistem pemerintahan desa. BPD tidak lagi mencerminkan representasi rakyat dan kaum marginal, dan juga tidak lagi menjalankan fungsi check and balances terhadap kepala desa. Hubungan konfliktual kades-BPD pada masa UU No. 22/1999 berubah menjadi hubungan korporatis-harmoni pada masa UU No. 32/2004.

Menurut UU Desa, desa bukan sekadar pemerintahan desa, bukan sekadar pemerintah desa, dan bukan sekadar kepala desa. Namun kepala desa menempati posisi paling penting dalam kehidupan dan penyelenggaraan desa. Ia memperoleh mandat politik dari rakyat desa melalui sebuah pemilihan langsung. Karena itu semangat UU No. 6/2014 adalah menempatkan kepala desa bukan sebagai kepanjangan tangan pemerintah, melainkan sebagai pemimpin masyarakat. Semua orang berharap kepada kepala desa bukan sebagai mandor maupun komprador seperti di masa lalu, sebagai sebagai pemimpin lokal yang mengakar pada rakyat. Artinya kepala desa harus mengakar dekat dengan masyarakat, sekaligus melindungi, mengayomi dan melayani warga.

Legitimasi (persetujuan, keabsahan, kepercayaan dan hak berkuasa) merupakan dimensi paling dasar dalam kepemimpinan kepala desa. Sebaliknya seorang kepala desa yang tidak *legitimate* – entah cacat moral, cacat hukum atau cacat politik -- maka dia akan sulit mengambil inisiatif dan keputusan 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 paling dasar (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 karakter 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 publik, mengelola kebijakan dan pembangunan secara demokratis, serta menggerakkan elemen-elemen masyarakat untuk membangkitkan emansipasi lokal dan membangun desa dengan aset-aset lokal.

## **Kontrol, Keseimbangan 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 4.1). 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 menyalurkan 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.

*Tabel 4.1*  
*Kedudukan dan fungsi BPD menurut*  
*UU 32/2004 dan UU 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>

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 un-

tuk membangun dan melaksanakan visi-misi perubahan desa. Musyawarah desa juga menghindarkan relasi konflik-tual *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 APBDes 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*).

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. Kolusif: hubungan Kepala Desa dan BPD terlihat harmonis yang bersama-sama berkolusi, sehingga memun-

gkinkan 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.

## **Demokrasi Melalui 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.

Desa sebagai *self governing community* (SGC) direpresentasikan oleh Musyawarah Desa.

Jika dihadapkan pada teori demokrasi, MD mempunyai empat makna demokrasi. *Pertama*, MD sebagai wadah demokrasi asosiatif. Artinya seluruh elemen desa merupakan asosiasi yang berdasar pada asas kebersamaan, kekeluargaan dan gotongroyong. Mereka membangun aksi kolektif untuk kepentingan desa. Kekuatan asosiatif ini juga bisa hadir sebagai masyarakat sipil yang berhadapan dengan negara dan modal. *Kedua*, MD sebagai wadah demokrasi inklusif atau demokrasi untuk semua. Berbagai elemen desa tanpa membedakan agama, suku, aliran, golongan, kelompok maupun kelas duduk bersama dalam MD. *Ketiga*, MD sebagai wadah demokrasi deliberatif. Artinya MD menjadi tempat untuk tukar informasi, komunikasi, diskusi atau musyawarah untuk mufakat mencari kebaikan bersama. *Keempat*, MD mempunyai fungsi demokrasi protektif. Artinya MD membentengi atau melindungi desa dari intervensi negara, modal atau pihak lain yang merugikan desa dan masyarakat. Sebagai contoh, investasi yang masuk desa

– terutama investasi yang berpotensi berdampak sosial dan lingkungan secara serius – harus diputuskan oleh MD.

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

Institusi parokhial (keagamaan dan kekerabatan), institusi asli (adat), dan institusi korporatis (lembaga kemasyarakatan) bukan sederet institusi demokrasi untuk memperkuat kedaulatan rakyat desa. 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 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 memerhatikan 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. Salah satu contoh organisasi warga adalah community center atau bisa juga disebut sebagai pusat kemasyarakatan.

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 (pembiayaan Posyandu, dukungan untuk ketahanan pangan, penyediaan air bersih, dan lain-lain).



# BAB 5

## MENDAMPINGI DESA, MEMBERDAYAKAN DESA

## **BAB 5**

# **Mendampingi Desa, Memberdayakan Desa**

Desa 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. Perubahan desa memang tidak mudah, tetapi juga tidak terlalu sulit. Kita bisa berguru dengan pengalaman lokal. Dari hari ke hari selalu hadir desa inovatif, desa yang berubah, sesuai dengan semangat UU Desa. Buku ini tidak mungkin mengungkap satu demi satu desa yang telah melakukan perubahan. Tetapi yang terpenting, perubahan desa itu terjadi karena pembelajaran, pengorganisasian maupun pendampingan. Pendampingan menjadi modalitas penting bagi perubahan desa. UU No. 6/2014 telah memberikan amanat pemberdayaan melalui pendampingan desa.

Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi No. 3/2015 menegaskan bahwa pendampingan desa adalah kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan dan fasilitasi desa. Sedangkan tujuan pendampingan

desa meliputi: (a) Meningkatkan kapasitas, efektivitas dan akuntabilitas pemerintahan desa dan pembangunan Desa; (b) Meningkatkan prakarsa, kesadaran dan partisipasi masyarakat Desa dalam pembangunan desa yang partisipatif; (c) Meningkatkan sinergi program pembangunan Desa antarsektor; dan (d) Mengoptimalkan aset lokal desa secara emansipatoris.

**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 supra desa. Karena itu pendamping 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 bertenaga secara sosial.

**Pendampingan desa secara fasilitatif dari luar tidak cukup dilakukan oleh aparat negara, tetapi juga perlu 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 lem-

baga-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 apreseasi, tidak ada salahnya kalau pemerintah desa mengalokasikan insentif untuk para kader lokal itu.

**Pendampingan melakukan intervensi secara utuh untuk memperkuat village driven development dan mewujudkan desa sebagai self governing community yang maju, kuat, mandiri dan demokratis.** 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 bermsyarakat, 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 aparatanya. 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 kelenturan dan kontekstualitas itu, PTO yang dic-

iptakan 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 diperintah” melainkan memberikan keleluasaan pendamping untuk bertindak sesuai dengan prinsip “bebas melakukan apapun kecuali yang dilarang”.

## DAFTAR PUSTAKA

- Acemoglu, D. dan James A. Robinson (2014), *Mengapa Negara Gagal*, Jakarta: Elexmedia.
- Antlov, H. (2003), *Negara Dalam Desa*, Yogyakarta: LAPPERA.
- 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).
- 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. 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
- Eko, Sutoro dkk. (2013), *Membangun BUMDes yang Mandiri, Kokoh dan Berkelanjutan*, Policy Paper FPPD.
- Eko, Sutoro dkk (2014), *Desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta: FPPD. .
- .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).
- 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.
- Geertz, C. (2000), *Negara Teater*, Yogyakarta: Bentang.
- Gupta, M Das , H. Grandvoinnet, 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
- Kartodahikoesoemo, Soetardjo. (1956), *Desa*, Jakarta: Djambatan.
- Mansuri, Ghazal & Vijayendra Rao (2004), "Community-Based and -Driven Development: A Critical Review", *The World Bank Research Observer* Vol 19 No. 1.
- 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.
- Ndraha, Taliziduhu. 1991. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta. Bumi Aksara.
- 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.
- Soemardjan, Selo. (1992), "Otonomi Desa: Apa Itu?", *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial*, Vol. 1. No. 2.
- 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.
- 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).
- Zakaria, Yando. (2000), *Abih Tandeh*, Jakarta: ELSAM.