

PENGELOLAAN DANA DESA

Studi dari Sisi Demokrasi dan
Kapasitas Pemerintahan Desa

Penulis:
Heru Cahyono, Nyimas Latifah Letty Aziz,
Moch. Nurhasim, Agus R. Rahman, dan R. Siti Zuhro



PENGELOLAAN DANA DESA

**Studi dari Sisi Demokrasi dan
Kapasitas Pemerintahan Desa**



Buku ini tidak diperjualbelikan.

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh atau sebagian dari buku ini dalam bentuk atau cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

© Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014

All Rights Reserved

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Editor:
Heru Cahyono dan Nyimas Latifah Letty Aziz

PENGELOLAAN DANA DESA

**Studi dari Sisi Demokrasi dan
Kapasitas Pemerintahan Desa**

LIPI Press



Buku ini tidak diperjualbelikan.

© 2020 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Politik

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Pengelolaan Dana Desa: Studi dari Sisi Demokrasi dan Kapasitas Pemerintahan Desa/Heru Cahyono, Nyimas Latifah Letty Aziz, Moch. Nurhasim, Agus R. Rahman, R. Siti Zuhro-Jakarta: LIPI Press, 2020.

xix + 249 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-602-496-116-9 (e-book)

1. Dana

2. Desa

3. Pengelolaan

307.762

Copy editor : Ira Purwo Kinanti
Proofreader : Martinus Helmiawan
Penata Isi : Astuti Krisnawati dan Meita Safitri
Desainer Sampul : Meita Safitri
Cetakan Pertama : Maret 2020



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Gedung PDDI LIPI, Lantai 6
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta 12710
Telp.: (021) 573 3465
E-mail: press@mail.lipi.go.id
Website: lipipress.lipi.go.id

 LIPI Press
 @lipi_press

Buku ini merupakan karya buku yang terpilih
dalam Program Akuisisi Pengetahuan Lokal 2020
Balai Media dan Reproduksi (LIPI Press),
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Daftar Isi



Daftar Tabel.....	vii
Pengantar Penerbit.....	ix
Kata Pengantar	xi
Prakata	xiii
BAB 1 Pengelolaan Dana Desa: Catatan Pendahuluan.....	1
A. Pengantar	1
B. Problematika Pengelolaan Dana Desa	9
C. Pemahaman Tentang Demokrasi dan Dana Desa.....	23
D. Metode dan Lokasi Kajian	46
E. Sistematika Buku.....	47
BAB 2 Pembangunan Desa di Tiga Negara: Perspektif	
Perbandingan	51
A. Desa di India, Tiongkok, dan Korea Selatan: Antara <i>Local Self Government</i> dan <i>Self-Governing Community</i>	55
B. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa	65
C. Pembiayaan Pembangunan Desa di India, Korea Selatan, dan Tiongkok.....	69

Buku ini tidak diperjualbelikan.

D. Desa Sebagai Agen Pembangunan di India, Korea Selatan, dan Tiongkok.....	80
E. <i>Lesson Learned</i> dari Tiga Negara.....	82
BAB 3 Eksperimen Demokrasi Desa: dari Demokrasi Liberal ke Deliberatif.....	85
A. Bentuk Demokrasi Desa: Dari Orla hingga Era Reformasi.....	87
B. UU No. 6/2014: Sebuah Pembaharuan Demokrasi dan Tata Kelola.....	96
C. Problematika Demokrasi Deliberatif, Dana Desa, dan <i>Governable</i>	107
D. Konsistensi Perspektif Pemerintah Pusat.....	112
BAB 4 Praktik Demokrasi dan Pengelolaan Dana Desa di Desa Tanjungsari	115
A. Sekilas Desa Tanjungsari	117
B. Sakola Desa: “Praktik Baik” Demokrasi Desa.....	122
C. Membuat Pemerintahan Desa Bekerja (<i>Governable</i>).....	132
D. Praktik Pengelolaan Dana Desa di Desa Tanjungsari	146
E. Plus Minus Praktik Demokrasi dan Akuntabilitas Dana Desa	165
BAB 5 Praktik “Buruk” Demokrasi dan Pengelolaan Dana Desa di Desa Harumsari.....	169
A. Profil Desa	170
B. Praktik “Buruk” Demokrasi Desa	172
C. Problematika <i>Governance</i> di Harumsari.....	189
BAB 6 Praktik Demokrasi Dan Pengelolaan Dana Desa: Catatan Penutup.....	201
A. Kesimpulan	201
B. Rekomendasi.....	222
Daftar Pustaka	229
Daftar Singkatan.....	241
Indeks	245
Biodata Penulis.....	247

Daftar Tabel



Tabel 1	Hubungan antara Prinsip <i>Good governance</i> dan Demokrasi Deliberatif.....	40
Tabel 2	Perbandingan Desa di India, Korea Selatan, dan Tiongkok.....	65
Tabel 3	Dukungan Pemerintahan dan Kontribusi Masyarakat Desa dalam Saemaul Undong Unit: Satu juta won (Harga Dasar Tahun 1971) (%)	73
Tabel 4	Pembiayaan Program Pembangunan Kembali Desa dari Pemerintah Pusat dan Daerah, 2012–2016, dalam Yuan.....	79
Tabel 5	Besaran Subsidi dan Pembiayaan Mandiri dalam Program Pembangunan Kembali Desa di Tiongkok.....	80
Tabel 6	Perbandingan UU No. 19/1965 hingga UU No. 6/2014 yang mengatur tentang Tata Kelola Pemerintah Desa dan Demokrasi Desa	89
Tabel 7	Perbandingan BPD dalam Perundang-Undangan.....	105

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Tabel 8	Anggaran Pelaksanaan Fungsi Desa di Desa Tanjungsari Tahun 2017	152
Tabel 9	Perbandingan APBDes 2016–2018 dari Segi Sumber Pendanaan	153
Tabel 10	Rincian Proyek-Proyek Menurut Fungsi Desa yang Dibiayai DD tahun 2017.....	154
Tabel 11	Realisasi DD pada Semester Kedua di Desa Tanjungsari 2017	158
Tabel 12	<i>Governable</i> di Desa Tanjungsari vs <i>Ungovernable</i> di Desa Harumsari.....	215

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengantar Penerbit



Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas LIPI Press untuk turut serta mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Buku ilmiah ini membahas dinamika pemberian dana oleh pemerintah pusat ke desa-desa di seluruh Indonesia dalam rangka memajukan kesejahteraan dan pembangunan desa. Fokus pembahasan buku ini terutama pada sudut pandang demokrasi dan kapasitas yang dimiliki desa untuk mengelola dana desa. Dua desa menjadi sumber studi kasus pada buku ini untuk membedah dan mencari solusi atas permasalahan seputar dana desa dan pengelolannya. Selain studi kasus, analisis mendalam dilakukan terkait status dan pengakuan desa yang diberikan pemerintah pusat lewat

Buku ini tidak diperjualbelikan.

berbagai undang-undang terkait desa sejak era Orde Lama. Juga dikaji *lesson learned* dari implementasi dana desa di negara lain.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ilmiah ini.

LIPI Press

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Kata Pengantar



Buku ini merupakan hasil penelitian Tim Kajian Desa, Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI) pada tahun 2018 mengenai *Pengelolaan Dana Desa: Studi dari Sisi Demokrasi dan Kapasitas Pemerintahan Desa*. Kajian ini merupakan salah satu dari sepuluh kegiatan penelitian yang dilakukan oleh P2P LIPI yang pembiayaannya bersumber dari dana APBN melalui kegiatan Prioritas Nasional Tahun Anggaran 2018. Penelitian dilakukan oleh Tim Peneliti dengan personalia sebagai berikut: Heru Cahyono (koordinator), Moch. Nurhasim, R. Siti Zuhro, Agus R. Rahman, dan Nyimas Latifah Letty Aziz.

Sebelum menjadi buku, proses penyelesaian naskah melalui beberapa tahapan. Setiap tahapan disertai masukan dari hasil diskusi terbatas yang kemudian diperbaiki sebelum didiskusikan kembali dalam Seminar Akhir Sosialisasi Hasil Penelitian P2P LIPI di Jakarta dengan menghadirkan pembahas dari kalangan ahli yang berkompeten di bidangnya.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Semua kegiatan penelitian, mulai dari tahap persiapan, pengumpulan data dan analisis, penyusunan naskah laporan penelitian, hingga penerbitannya menjadi buku, tidak dapat berjalan tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Sehubungan dengan itu, kami mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada para narasumber dan kontributor, baik dari kalangan pemerintah, anggota legislatif, LSM, akademisi, dan kalangan profesional yang telah menyumbangkan gagasan dan kritik untuk buku ini.

Selain itu, kami juga menyampaikan penghargaan kepada tim peneliti dan staf administrasi P2P LIPI yang telah bekerja keras menyelesaikan penelitian dan menerbitkannya menjadi buku. Kami pun menghargai jika ada kritik, saran, dan masukan dari para pembaca demi penyempurnaan hasil akhir dari penelitian yang dilakukan oleh P2P LIPI di masa mendatang.

Jakarta, April 2019

Prof. Dr. Firman Noor, M.A.
Kepala Pusat Penelitian Politik LIPI

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Prakata



Pengelolaan dana desa menjadi isu yang penting untuk dikaji, menyusul UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang telah mengamanatkan dana desa yang besarnya sekitar satu miliar rupiah bagi seluruh Indonesia. Tentu saja turunnya dana desa sebesar itu diharapkan akan dapat mendorong desa untuk dapat melakukan perubahan agar meraih kemajuan lebih baik.

Setelah hampir beberapa tahun dana desa berjalan, sejumlah desa diketahui telah mulai mampu mengubah diri, khususnya bagi desa-desa yang berhasil memanfaatkan dana relatif besar untuk melakukan sejumlah langkah inovatif guna mempercepat dan mengefektifkan penggunaan dana desa, termasuk untuk mengatasi secara mandiri berbagai persoalan pembangunan di desa yang ide-ide dan upayanya datang baik dari masyarakat maupun pemerintah desa. Akan tetapi, di samping cerita menggembirakan, tidak sedikit permasalahan yang masih mengemuka menyangkut pengelolaan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

dana desa, salah satunya menyangkut merebaknya kasus penyimpanan dana desa. Satu per satu kepala desa dan/atau aparat desa tersangkut kasus korupsi dana desa. Ratusan kepala desa di seluruh Indonesia diketahui tersangkut kasus penyalahgunaan anggaran dana desa.

Buku ini merupakan hasil penelitian yang memfokuskan pada pengelolaan dana desa: sebuah studi dari sisi demokrasi dan kapasitas pemerintahan desa, dengan pertanyaan penelitian penting yang hendak dijawab. Pertama, bagaimana praktik demokrasi desa pasca UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, khususnya terkait pengelolaan dana desa? Kedua, sejauh mana kapasitas pemerintahan desa dan SDM di desa dalam pengelolaan dana desa?

Pengelolaan dana perlu dilihat dari sisi demokrasi dan kapasitas pemerintahan desa. Salah satunya karena tantangan implementasi UU No. 6/2014 tentang Desa meliputi bagaimana melakukan penguatan kapasitas pemerintah desa yang berjalan simultan dibarengi dengan penguatan demokrasi di tingkat desa. Selain itu, hal ini memungkinkan terjadinya proses pengelolaan dana desa yang melibatkan semua warga desa di dalamnya, mulai dari proses perencanaan sampai pengawasan, sehingga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa bisa diwujudkan. Pada akhirnya, diharapkan implementasi UU Desa dan pengucuran dana desa dapat memecahkan permasalahan kemiskinan di pedesaan.

Penguatan kapasitas pemerintahan desa dalam hal ini memiliki sejumlah indikator. Pertama, secara institusional seberapa jauh pemerintah desa mampu menjalankan fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan, baik dalam menyelenggarakan perencanaan, melaksanakan pembangunan penguatan kompetensi administratif, SDM, kepemimpinan, pengelolaan anggaran. Kedua,

secara komunitas, bagaimana pemerintahan desa mampu melakukan fungsi pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat sehingga mewujudkan pemerintahan desa yang akomodatif, aspiratif, dan partisipatif.

Sementara itu, penguatan demokrasi dalam rangka implementasi dana desa setidaknya menysasar pada dua hal. Pertama, penguatan dan pelibatan segenap warga desa. Kedua, menguatkan demokrasi agar segala kewenangan pemerintah desa, seperti ketika membentuk peraturan desa diarahkan dan dipastikan tidak memarginalkan kelompok minoritas di desa. Indikatornya, antara lain seberapa jauh tersedia informasi yang transparan kepada warga desa tentang dana desa dan pengelolaannya?; bagaimana kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi dalam pembangunan yang menggunakan dana desa?; seberapa jauh masyarakat ikut mempengaruhi dan ambil bagian dalam proses pembuatan keputusan/kebijakan terkait pengelolaan dana desa?; seberapa jauh masyarakat mendapat ruang untuk ambil bagian pada proses merancang, memutuskan, dan melaksanakan program-program yang didanai oleh dana desa?; serta seberapa sikap tanggap pemerintah terhadap keinginan warganya dalam pengelolaan dana desa?; apakah warga dapat mengawasi jalannya proses pengambilan kebijakan?; bagaimana pengawasan rakyat desa maupun lembaga formal desa terhadap jalannya pemerintahan desa, khususnya terkait pengelolaan dana desa?

Sesungguhnya melalui UU No. 6 Tahun 2014, desa memperoleh kesempatan besar untuk mengurus tata pemerintahan sendiri serta pelaksanaan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Besarnya peran yang diterima oleh desa tentu disertai tanggung jawab yang besar pula. Oleh karena itu, pemerintah desa

harus dapat menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, di mana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan. Besarnya kewenangan desa dan kepala desa di satu pihak memberi peluang bagi upaya mendorong tumbuh dan berkembangnya otonomi desa, tetapi di sisi lain menjadi semacam “musibah” apabila tidak disertai dengan pengelolaan yang baik.

UU No. 6/2014 sebenarnya di satu sisi telah menganut prinsip demokrasi deliberatif dan di sisi lain prinsip *good governance* sebagai salah satu instrumen untuk menghindari persoalan penyimpangan. Sayangnya, penerjemahan kedua prinsip ini dalam praktik dan aturan di bawahnya cenderung mengalami simplifikasi. Padahal, pemberian dana desa yang besar meniscayakan adanya proses demokrasi deliberatif berfungsi secara baik yang diiringi oleh praktik *good governance*. Kedua hal inilah yang masih memiliki banyak kelemahan dalam praktik UU No. 6/2014—selain karena desain awal mengenai demokrasi deliberatif dan prinsip *good governance* yang belum tuntas diturunkan dalam pasal-pasal. Sayangnya juga, dalam praktiknya, sifat *top down*—intervensi dari supra desa (khususnya pemerintah pusat)—terkadang justru “meniadakan” prinsip-prinsip yang terkandung dalam semangat demokrasi deliberatif itu sendiri.

Setidaknya dapat dicatat tiga hal terkait munculnya fenomena korupsi dana desa. Pertama, kenyataan bahwa masih mengemukanya kelemahan kapasitas kepala desa dan perangkat dalam mengelola dana desa. Dalam kondisi lemahnya sumber daya manusia dan kapasitas organisasi di desa, mengucurkan dana yang begitu besar untuk dikelola langsung oleh desa adalah bagaikan menabur garam di lautan, kurang akan membawa dampak signifikan bagi upaya mengentaskan desa dari kondisi kemiskinan, membuat desa menjadi berdaya dan mandiri. Masih rendahnya kapasitas pemerintah

desa untuk diberi tanggung jawab “mengelola” dana sedemikian besar justru dapat menimbulkan masalah. Belum lagi bila kita berbicara mengenai apa sebenarnya makna pembangunan di desa dan sejauh mana keberpihakan pemerintah terhadap kaum miskin, serta sejauh mana partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dana desa. Pengucuran dana seyogianya disesuaikan dengan perkembangan kapasitas desa. Pengucuran dana besar-besaran tanpa menyiapkan sumber daya manusia dan kapasitas desa memperlihatkan bahwa lembaga-lembaga desa di Indonesia kurang dikembangkan sebagai salah satu strategi yang inheren dalam memformulasikan kebijakan tentang pemerintahan desa.

Kedua, pemberian dana desa dalam jumlah demikian besar tanpa diikuti dengan penguatan komunitas dan kelembagaan demokrasi desa. Ini telah membuat pengelolaan dana desa ibarat menyerahkan begitu saja sepenuhnya pengelolaan dana desa kepada kepala desa, mengingat pada beberapa desa tertentu terdapat kecenderungan kepala desa bertindak *one man show* yang sekaligus telah membuat lemahnya sisi pengawasan oleh masyarakat desa sendiri. Hal ini agaknya masih sejalan dengan hasil penelitian tim LIPI sebelum ini tentang kapasitas desa, yang memperlihatkan kapasitas desa di Indonesia mengalami perkembangan yang tidak seragam, bahwa pada sebagian desa di Indonesia tata pemerintahan masih dikelola secara *informal based government*. Hampir semua urusan pemerintahan desa bertumpu pada kepala desa, di mana semua keputusan, perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan dimonopoli oleh kepala desa tanpa memberikan ruang yang cukup bagi partisipasi warga serta mengabaikan sama sekali akuntabilitas publik. Bahkan, terdapat desa yang tata organisasinya masih tradisional berbasis kesukarelaan dalam fungsi dan peran serta tanpa adanya pembagian tugas yang *rigid* dan baku, kendati ada sedikit desa yang telah mulai terpola ke arah pemerintahan desa yang

Buku ini tidak diperjualbelikan.

modern yang dicirikan dengan adanya pembagian tugas yang jelas bagi perangkat desa.

Pemberian dana desa telah menggunakan logika terbalik dari pengalaman di negara lain, seperti Korea Selatan, di mana justru komunitas desa dulu yang diperkokoh. Dalam kasus dana desa, uang digelontorkan dalam jumlah miliaran rupiah, sedangkan komunitas dan kelembagaan desa belum diperkuat. Yang terjadi adalah kepala desa dapat melakukan semua kegiatan sendiri, mulai dari proses perencanaan sampai pelaksanaan tanpa melibatkan warga desa. Hal ini akan berujung pada tindak korupsi kepala desa akibat tidak dilakukannya pengawasan internal di desa. Kenyataan bahwa pelaku utama korupsi dana desa adalah kepala desa merupakan bukti paling nyata akan kelemahan ini.

Kebutuhan akan penguatan komunitas desa dan pengawasan internal ini semakin dirasa penting bila memperhatikan fenomena ketiga yang dapat kita amati, yakni bagaimana kesulitannya pemerintah dalam melakukan pengawasan pengelolaan dana desa. Banyaknya kasus penyalahgunaan dana desa mengisyaratkan bahwa masih terdapat kelemahan pada aspek pengawasan. Padahal ketika desentralisasi dilaksanakan yang diikuti desentralisasi kekuasaan, tentu akan membuat rawan terjadinya korupsi sehingga untuk mencegahnya maka mestinya diikuti dengan pengawasan yang diperketat.

Dengan demikian, keberhasilan pengelolaan dana desa amat ditentukan oleh bagaimana desa melakukan penguatan komunitas desa dan kelembagaan demokrasi di desa terlebih dahulu. Dalam hal ini, masyarakat desa hendaknya tidak lagi semata-mata mengandalkan peran lembaga tertentu seperti BPD, tetapi pada pengembangan partisipasi masyarakat secara menyeluruh dan pengawasan kolektif masyarakat desa guna menjamin pengelolaan desa yang

akuntabel dan diterima secara luas oleh seluruh warga desa. Intinya ialah bagaimana melawan fenomena korupsi kepala desa dengan penguatan *civil society* dan penguatan demokrasi di desa agar pengelolaan dana desa dapat mencapai tujuan substantifnya.

Jakarta, April 2019

Editor

Buku ini tidak diperjualbelikan.

1

Pengelolaan Dana Desa: Catatan Pendahuluan



A. Pengantar

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa telah mengamankan dana desa yang besarnya sekitar satu miliar rupiah bagi 74.958 desa¹ di seluruh Indonesia untuk membangun desa. Keberadaan dana desa ini diharapkan bisa memberikan kesempatan kepada masyarakat desa untuk mengembangkan desanya seraya mengubah cara pandang selama ini bahwa pembangunan hanya berlangsung di perkotaan. Awal Juli 2015 dana desa akhirnya mulai turun walau sempat muncul kekhawatiran akan terhambatnya pencairan dana desa terkait adanya tarik-menarik kewenangan antara Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Desa Pembangunan

¹ Target tahun 2018 Kemenkeu RI, lihat *Indonesia Outlook*, yang disampaikan oleh Menkeu Sri Mulyani Indrawati pada Mandiri Investor Forum, 7 Februari 2018. Jumlah tersebut ada sedikit perubahan dibanding dengan tahun 2017, yakni sebanyak 74.954 desa, lihat dalam Kementerian Keuangan, “Kebijakan Pengalokasian dan Penyaluran Dana Desa Tahun 2017”, 22, sedangkan menurut Permendagri 39 Tahun 2015 jumlah desa sebanyak 74.093.

Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDDT).² Juga adanya kekhawatiran dana desa akan disalahgunakan dan banyaknya kepala desa yang akan terseret masalah hukum.³ Pada awal diluncurkan dana desa, rata-rata desa mendapatkan dana sebesar Rp283,77 juta. Alokasi ini belum ditambahkan dari Alokasi Dana Desa (ADD), yaitu 10 persen dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Setiap desa di Indonesia setidaknya menerima dana sebesar Rp750 juta⁴ yang meliputi Dana Desa dari pemerintah pusat dan Alokasi Dana Desa (ADD) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.⁵

Dari tahun ke tahun, dana desa tersebut terus meningkat. Hingga tahun 2017, diketahui total anggaran yang digelontorkan pemerintah untuk dana desa mencapai Rp127,74 triliun bagi desa

² Spekulasi muncul bahwa ada kepentingan politik (partai) di balik keinginan untuk mengelola dana desa yang besar. Mencuat perdebatan interpretasi soal dasar hukum antara UU No. 6/2014 tentang Desa yang menjadi rujukan Kementerian Desa dan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi rujukan Kementerian Dalam Negeri.

³ Satu tahun setelah UU No. 6/2014 disahkan, muncul perdebatan mengenai dana desa, yang antara lain menyebut adanya kekhawatiran dana desa akan menyeret kepala desa dalam kasus hukum apabila pemberian dana desa tidak disertai dengan pendampingan dan supervisi. Lihat “Menjawab Kekhawatiran Dana Desa”, *kompas.com*, 26 Juni 2015, diakses pada 4 Maret 2018, *www.kompas.com*.

⁴ Jumlah dana per desa secara nasional untuk tahun 2015 sebesar Rp772.697 meningkat menjadi Rp1.151.747 untuk tahun 2016. Lihat dalam Kementerian Keuangan, “Kebijakan Pengalokasian dan Penyaluran Dana Desa Tahun 2017”, 7.

⁵ Selain Dana Desa, sesuai UU Desa pasal 72, desa memiliki Pendapatan Asli Desa dan Pendapatan Transfer berupa Alokasi Dana Desa, bagian dari hasil Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota, dan bantuan keuangan dari APBD Provinsi/Kabupaten/Kota. Dari sisi alokasi daerah, masih terjadi kesenjangan alokasi antardaerah, hal ini tercermin dari besaran dana desa antarkabupaten yang berbeda-beda. Di Sidoarjo, Jawa Timur, misalnya, berbeda-beda antara desa yang menerima Rp38 juta sampai Rp403,6 juta. Namun, di Kuningan, Jawa Barat, besaran dana desa yang diterima setiap desa sebesar Rp51,6 juta hingga Rp916,9 juta. Sementara, di Batang, Jawa Tengah, alokasi terkecil desa Rp35 juta dan tertinggi Rp472 juta. Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra). *Republika online*, 3 Mei 2015.

di seluruh Indonesia yang menerima bantuan. Dengan rincian per tahun, yaitu Rp20,766 triliun⁶ (tahun 2015), Rp46,982 triliun (2016), dan sebesar Rp60 triliun (2017) dengan rata-rata desa mendapatkan uang Rp800 juta hingga Rp1 miliar, tergantung luas wilayah dan jumlah penduduk.⁷

Sejauh ini, pengucuran dana desa sedikit banyak telah membantu menurunkan jumlah desa tertinggal. Pusat Data dan Teknologi Informasi Kementerian Desa pada 2017 menemukan jumlah “desa tertinggal” merosot 17 persen menjadi 7.941, jumlah “desa berkembang” meningkat 10 persen menjadi 58.313 desa, dan desa mandiri bertambah 7 persen menjadi 7.839 desa.⁸ Meskipun patut dicatat bahwa ukuran indeks pembangunan desa tersebut hanya bersifat fisik (infrastruktur) yang mudah dilihat dan belum menyentuh aspek kemampuan atau kapasitas pemerintahan, kualitas demokrasi, dan kemampuan pemberdayaan.

Setelah tiga tahun berjalan, sejumlah desa telah berhasil memanfaatkan dana desa secara efektif untuk melakukan sejumlah

⁶ Alokasi dana desa 2015 sebesar Rp20,7 triliun sebenarnya menurut Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) belum sesuai dengan besaran konstitusi, yaitu 10 persen dari total dana transfer daerah. Jika dihitung, seharusnya dana desa ditambah dana transfer daerah akan berjumlah 110 persen. Bila melihat dana transfer daerah pada APBN P 2015 adalah Rp643,5 triliun, seharusnya alokasi dana desa sudah mencapai 10 persen, yaitu Rp64,35 triliun. Dengan dana tersebut, dari 72.944 desa di Indonesia rata-rata per desa akan mendapatkan alokasi sebesar Rp882,2 juta. Di sisi lain, alokasi ADD dengan perhitungan 10 persen dari DAU ditambah DBH, yaitu Rp465,3 triliun, akan mendapatkan tambahan lagi Rp46,5 triliun. Jika ditotal, desa akan mendapat alokasi Rp64,35 triliun ditambah Rp46,3 triliun, yaitu Rp110,88 triliun. Dengan demikian, setiap desa dari 72.944 desa seharusnya mendapatkan alokasi mencapai Rp1,52 miliar. Namun, yang terjadi saat ini desa hanya mendapat kurang lebih 30 persen dari total dana desa sesuai amanat konstitusi. *Republika online*, 3 Mei 2015.

⁷ <http://inovasidesa.or.id/2017/09/20/id-02004-sakola-desa-peningkatan-kapasitas-pemerintah-desa-di-majalengka/>, diakses pada 15 Mei 2019

⁸ Ivanovich Agusta, “Menyehatkan Fiskal Desa,” diakses pada 15 Mei 2018, <https://indonesiana.tempo.co/2017/08/11/>.

langkah inovatif dalam mengatasi secara mandiri berbagai persoalan pembangunan di desa yang ide-ide dan upayanya datang dari masyarakat maupun pemerintah desa.⁹ Sejumlah kegiatan yang diadakan, meliputi bidang pelayanan kesehatan di desa, penyediaan air, dan pengembangan pariwisata desa. Salah satunya dilakukan oleh Desa Ponggok, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten, Jawa Tengah yang berhasil memanfaatkan dana desa untuk mengembangkan potensi wisata.¹⁰ Terdapat pula pemerintah desa yang telah melakukan pengembangan laman desa yang ramah terhadap masyarakat sehingga menyediakan informasi pembangunan dan anggaran desa yang dapat diakses oleh desa.¹¹ Di bidang pendidikan, sebuah desa di Jawa Barat melakukan inovasi menarik dengan mendirikan sakola desa (sekolah desa) yang merupakan upaya memetakan masalah dan mencari solusi atas berbagai persoalan yang dihadapi desanya. Sakola desa dipelopori oleh Pemerintah Desa Tanjungsari, Kecamatan Sukahaji, Kabupaten Majalengka. Meski menggunakan nama sekolah, proses belajar mengajar tak pernah dilakukan di ruang kelas. Sakola desa biasa digelar di warung kopi, rumah warga, tepi sawah, kebun, atau di kantor desa. Di sakola desa, semua warga terlibat karena tidak ada yang menjadi guru dan murid. Semua saling bicara mengungkapkan apa yang ada di pikirannya, lalu dicari benang merah persoalan dan diinventarisasi. Sakola desa mengajak warga bicara. Sakola desa merupakan corong dan pelaku *blusukan* ke kebun, kandang, dan rumah warga. Mereka mengajak bicara warga mengenai pelbagai permasalahan yang hidup di desa, termasuk bagaimana cara beternak yang baik.

⁹ Prabawati Sringrum, "Inovasi Desa Mampu Mempercepat Penggunaan Ladang Desa itu," diakses pada 31 Desember 2017, <http://ekonomi.akurat.co/id-150828-read-inovasi-desa-mampu-mempercepat-penggunaan-dana-desa>.

¹⁰ Diakses pada 31 Desember 2017, [https://kumparan.com/23 Agustus 2017](https://kumparan.com/23-Agustus-2017).

¹¹ Diakses pada 31 Desember 2017, <https://tribundes.com/2017/10/15/>

Sakola desa seakan-akan telah memahami bahwa dalam kerangka pelaksanaan pembangunan, desa membutuhkan partisipasi aktif segenap warga desa. Peluang yang dimungkinkan melalui UU Desa yang baru, di mana masyarakat berhak memperoleh informasi, melakukan pemantauan serta melaporkan semua aktivitas yang dinilai kurang transparan. Proses semacam ini merupakan bentuk pembelajaran partisipasi demokrasi melalui siklus perencanaan, implementasi, dan evaluasi pembangunan di desa. Dengan demikian, tercipta mekanisme *bottom up* yang senyatanya, bukan rekayasa musyawarah pembangunan desa seperti yang terjadi selama ini.¹²

Akan tetapi, di samping cerita menggembirakan tersebut, tidak sedikit permasalahan yang masih mengemuka menyangkut pengelolaan dana desa, salah satunya menyangkut merebaknya kasus penyimpangan dana desa. Berita-berita seputar korupsi kepala desa menjadi semacam rutinitas yang menghiasi media massa kita belakangan ini semenjak dana desa diluncurkan. Tak lama setelah dana tersebut digelontorkan ke desa di seluruh Indonesia, satu per satu kepala desa dan/atau aparat desa tersangkut kasus korupsi dana desa. Hingga akhir tahun 2017, telah ada 900 kepala desa di seluruh Indonesia yang tersangkut kasus penyalahgunaan anggaran dana desa. Di antara yang tersangkut, ialah Kepala Desa Karya Bersama, Kab. Mamuju Utara, Abdul Latif dan Bendahara Desa Reski menjadi tersangka karena diduga terlibat korupsi penggunaan dana desa yang merugikan negara hingga ratusan juta. Kasusnya langsung dilimpahkan ke Kejari Pasangkayu, Mamuju Utara karena berkasnya dianggap telah rampung. Kedua tersangka ditahan oleh pihak kejaksaan dan dijerat dengan UU Nomor 31 Tahun 1999,

¹² Laudy Suwidarno, SE, M.Ak., “Peluang dan Ancaman Otonomi Desa Pasca UU Nomor 6 Tahun 2014”, diakses pada 31 Desember 2017, <http://uptlpkd.bpkad.jatimprov.go.id/peluang-dan-ancaman-otonomi-desa-pasca-uu-nomor-6-tahun-2014/>

sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi.¹³ Juga Kades Harumsari, Joko Cawuk, yang langsung ditahan di Lapas Delta Sidoarjo setelah ia menjalani pemeriksaan penyidik Pidsus Kejari Sidoarjo dalam kasus dugaan korupsi Anggaran Dana Desa (ADD) dari APBD Sidoarjo dan Dana Desa (DD) dari APBN 2016. Penyelewengan yang dilakukan kades aktif ini adalah melakukan pembangunan dengan dana desa yang menyalahi spesifikasi pekerjaan, di samping itu ada beberapa pekerjaan ditemukan fiktif. Karena perbuatan tersangka ini, negara dirugikan sebesar Rp225 juta. Tersangka ini akan dijerat dengan Pasal 2 Ayat 2 Jo Pasal 18 UU Korupsi dengan ancaman di atas 5 tahun penjara.¹⁴

Kajian KPK terhadap pengelolaan dana desa juga menunjukkan bahwa pengelolaan dana desa sangat rentan terjadi tindak pidana korupsi, di mana dalam pengelolaan dana desa mempunyai kelemahan empat aspek, yakni regulasi, tata laksana, pengawasan, dan sumber daya manusia yang mengelola dana desa.¹⁵ Sementara itu, ICW memetakan pada beberapa titik yang dianggap rawan praktik korupsi, yakni mulai pada proses perencanaan, proses pertanggungjawaban, proses monitoring dan evaluasi, proses pelaksanaan, dan proses pengadaan barang dan jasa.¹⁶ Modus korupsi dana desa yang berhasil dipetakan, meliputi pembuatan rancangan anggaran biaya di atas harga pasar; peminjaman sementara dana desa untuk kepentingan pribadi, namun tidak dikembalikan; pungutan dana desa; laporan perjalanan dinas fiktif; penggelembungan pembayaran; pemangkasan anggaran publik; dan pemangkasan anggaran publik untuk dialokasikan kepada kepentingan perangkat desa.

¹³ Diakses pada Selasa, 19 Desember 2017, <https://daerah.sindonews.com/>.

¹⁴ Diakses pada 28 Agustus 2017, beritajatim.com.

¹⁵ Diakses pada 02 Agustus 2017, <https://news.detik.com/>.

¹⁶ Diakses pada 11 Agustus 2017, <https://news.detik.com/>.

Sedari awal, pencairan dana desa dari APBN telah diiringi bayang-bayang kekhawatiran penggunaan yang tidak tepat sasaran. Sejumlah permasalahan telah diperkirakan bakal muncul, di mana yang paling disorot ialah menyangkut kapasitas desa—khususnya kepala desa dan perangkatnya—di dalam mengelola dana desa dan mempertanggungjawabkannya. Dana desa rawan diselewengkan oleh elite desa. Telah muncul kekhawatiran bahwa dana desa dikorupsi yang dapat berujung pada terjeratnya banyak aparat desa dalam kasus korupsi.¹⁷

Melalui UU No. 16 Tahun 2014 tentang Desa, sesungguhnya desa memperoleh kesempatan besar untuk mengurus tata pemerintahan sendiri serta pelaksanaan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat. Selain itu, pemerintah desa diharapkan untuk lebih mandiri dalam mengelola pemerintahan dengan berbagai sumber daya alam yang dimiliki, termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan dan kekayaan milik desa. Begitu besarnya peran yang diterima oleh desa, tentunya disertai tanggung jawab yang besar pula. Oleh karena itu, pemerintah desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, di mana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan.¹⁸

¹⁷ Selain itu, dana desa akan rawan dipolitisasi oleh calon petahana dalam bentuk distribusi alokasi ke desa yang tidak merata dan diarahkan pada desa basis pendukung calon. Permasalahan lain yang akan muncul terkait pembagian dana desa yang cenderung disamaratakan, padahal karakteristik desa-desa di Indonesia sangatlah beragam.

¹⁸ Untuk mengimplementasikan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagian telah diterbitkan peraturan pelaksanaannya dalam bentuk peraturan pemerintah dan peraturan menteri, baik Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi. Peraturan pelaksanaan tersebut sebagian merupakan peraturan yang benar-benar baru, seperti terkait tentang dana desa, sebagian merupakan peraturan lama yang disesuaikan (revisi). Peraturan pelaksanaan yang telah diterbitkan setelah UU Desa terbit khususnya yang terkait erat dengan pengelolaan keuangan desa di antaranya: Peraturan

Bahwa kewenangan desa yang luas ditunjang oleh sumber keuangan yang begitu besar tampak seperti pedang bermata dua.¹⁹ Besarnya kewenangan desa dan kepala desa di satu pihak memberi peluang bagi upaya mendorong tumbuh dan berkembangnya otonomi desa, tetapi di sisi lain menjadi semacam “bencana” apabila tidak disertai pengelolaan yang baik serta dengan pengawasan internal yang memadai, khususnya dari masyarakat. Sementara itu, institusi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai salah satu lembaga yang sesuai UU Desa pasal 55²⁰ yang berfungsi melakukan

Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN; Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri; Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa; Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penyerahan Urusan Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa; Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa; Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa; Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 241/PMK.07/2014 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Transfer ke Daerah dan Dana Desa; serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 250/PMK.07/2014 tentang Pengalokasian Transfer ke Daerah dan Dana Desa; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 263/PMK.05/2014 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Lihat, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, *Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan dan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa*, (Jakarta: BPKP, 2015).

¹⁹ Laudy Suwidarno, “Peluang dan Ancaman Otonomi Desa Pasca UU Nomor 6 Tahun 2014”, diakses pada 11 Agustus 2017, <http://uuptlpkdjatim.com/2015/12/peluang-dan-ancaman-otonomi-desa-pasca.html#.Xci6UjMzayI>

²⁰ Lihat UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa.

pengawasan terhadap kinerja kepala desa posisinya tidak sekuat dulu (masa UU 22/1999) karena pertanggungjawaban anggaran kepala desa bukan lagi kepada BPD, melainkan disampaikan kepada kepala daerah (bupati/walikota). Luasnya kewenangan pemerintah desa tanpa pengawasan kuat BPD pada akhirnya dapat membuka peluang korupsi di desa bila keterlibatan masyarakat minimal, disebabkan oleh sumber daya aparatur yang minim, apalagi jika pemerintah kurang bersungguh-sungguh dalam melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana amanat undang-undang desa.²¹

B. Problematika Pengelolaan Dana Desa

Untuk mengantisipasi hal itu, dalam UU No. 6/2014 sebenarnya diterapkan prinsip demokrasi deliberatif di satu sisi dan di sisi lain juga diterapkan prinsip *good governance* sebagai salah satu instrumen untuk menghindari persoalan penyimpangan. Sayangnya penerjemahan kedua prinsip ini dalam praktik dan aturan di bawahnya cenderung mengalami simplifikasi. Padahal pemberian dana yang besar meniscayakan adanya proses demokrasi deliberatif berfungsi secara baik yang diiringi oleh praktik *good governance*. Kedua hal inilah yang masih memiliki banyak kelemahan dalam praktik UU No. 6/2014—selain karena desain awal mengenai demokrasi deliberatif dan prinsip *good governance* yang belum tuntas diturunkan dalam pasal-pasal. Sayangnya juga, dalam praktiknya, sifat *top down*—intervensi dari supra desa (khususnya pemerintah

²¹ UU Desa No.6 Tahun 2014 memang tidak menempatkan BPD semacam parlemen desa sebagaimana pernah terjadi masa UU 22/1999 karena terbukti bentuk demokrasi semacam itu kurang cocok bagi desa karena justru banyak menimbulkan suasana konfliktual di desa. Selain itu, BPD (Badan Perwakilan Desa) yang pada masa itu adalah wujud model demokrasi perwakilan terbukti hanya memperkuat elite dan ada kecenderungan BPD dalam menjalankan fungsinya melakukan politisasi dan menjadi kebablasan peran (*over capacity*). Kajian tentang dinamika dan problematika politik terkait kehadiran BPD di desa, lihat, Heru Cahyono, ed., *Konflik Elite Politik di Pedesaan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).

pusat)—terkadang justru “meniadakan” prinsip-prinsip yang terkandung dalam semangat demokrasi deliberatif itu sendiri.

Merebaknya permasalahan korupsi di seputar dana desa kemudian bahkan sampai mendorong Polri merasa perlu ikut campur tangan.²² Bersama Kemendagri dan Kemendes PDTT, Polri menandatangani MoU tentang pengawalan dana desa pada 20 Oktober 2017.²³ Nota kesepahaman MoU ini mengatur kerja sama pencegahan, pengawasan, dan penanganan permasalahan dana desa dan bertujuan mewujudkan pengelolaan dana desa yang efektif, efisien, dan akuntabel melalui kerja sama yang sinergis di antara ketiga pihak di bidang pengawasan dan pencegahan permasalahan dana desa.²⁴ Lahirnya MoU tersebut memperlihatkan telah cukup serius dan meluasnya permasalahan di seputar dana desa, kendati dari sisi pelibatan kepolisian dalam mengawal dana desa tentu dapat menimbulkan permasalahan dan penyalahgunaan kekuasaan yang lain. Ini terbukti kemudian beberapa pihak melontarkan kritik dan bahkan Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia (Apdesi)

²² Di beberapa tempat, ada yang melibatkan pula TNI untuk mengawal dana desa. Pihak Kecamatan Bantarujeg, di Kab. Majalengka membentuk Tim Monitoring Penggunaan Dana Desa dimana melibatkan unsur Muspika (Musyawarah Pimpinan Kecamatan), dimana selain Camat, maka Danramil (Komandan Rayon Militer) dan Kapolsek masuk di dalam tim monitoring tersebut. <https://indonesiana.tempo.co/18> Desember 2017.

²³ Antara Jateng, 20 Oktober 2017.

²⁴ Sementara lima ruang lingkup nota kesepahaman itu, yaitu membina dan menguatkan kapasitas aparatur pemerintah daerah, desa dan masyarakat dalam mengelola dana desa; sosialisasi regulasi dalam mengelola dana desa; penguatan, pengawasan, pengelolaan dana desa; memfasilitasi bantuan pengamanan dalam mengelola dana desa. Terakhir, memfasilitasi penanganan masalah dan penegakan hukum terhadap pengelolaan dana desa dan peraturan data atau informasi dana desa. Dalam melakukan pengawasan penyaluran dana desa tersebut, unsur Polri yang dilibatkan adalah bintanga pembina keamanan dan ketertiban masyarakat (babinkamtibmas), kepala kepolisian sektor (kapolsek), hingga kepala kepolisian resor (kapolres). Pendekatan utamanya adalah melibatkan para babinkamtibmas, kapolsek, kapolres sebagai upaya pencegahan, pengawasan dana desa.

menolak MoU yang ditandatangani Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo, Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Eko Putro Sandjojo, dan Kapolri Jenderal Tito Karnavian tersebut. MoU tersebut dianggap akan memberi peluang mengintimidasi para kepala desa, di sisi lain MoU dicurigai merupakan instrumen dari kepentingan kelompok politik tertentu menjelang Pilkada 2018 dan Pileg/Pilpres 2019. Dikhawatirkan pula, justru nanti akan banyak dana desa yang tak terserap karena kepala desa takut. Akibatnya, proyek infrastruktur untuk memajukan desa dan meningkatkan kesejahteraan rakyat akan terhambat. Di sisi lain, MoU tersebut ditengarai justru dapat menjadi instrumen bagi kepentingan kelompok politik tertentu untuk memenangkan kandidat dalam Pilkada 2018 dan Pemilu/Pilpres 2019. Caranya dengan menekan kepala desa melalui oknum-oknum polisi.²⁵

Di sini pemerintah cenderung melakukan respons yang justru menambah kompleksitas pengelolaan dana desa. Keruwetan yang sebenarnya sudah muncul sejak awal ketika terjadi semacam tumpang tindih kewenangan antara Kemendagri dengan Kemendes PDTT. Ini berawal dari terbitnya Peraturan Presiden RI No. 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri dan Peraturan Presiden No. 12 tentang Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang merupakan akar masalah dalam aspek regulasi. Empat lingkup pembahasan yang terdapat dalam UU Desa, yakni terkait pemerintahan, pemberdayaan masyarakat, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan seakan-akan kemudian dibagi dua begitu saja oleh dua Perpres tersebut, yakni menjadi kewenangan Kemendagri dan Kemendes PDTT. Tanpa disadari hal ini membawa implikasi karena kemudian timbul berbagai kebijakan dan kepentingan yang berbeda-beda antara masing-masing kementerian tersebut yang pada gilirannya mem-

²⁵ *Tribunnews.com*, 23 Oktober 2017.

bawa kebingungan di tingkat pelaksanaan di daerah maupun di desa sendiri tatkala muncul regulasi teknis yang saling tidak sinkron. Sebagaimana kita ketahui, kedua kementerian tersebut memiliki latar belakang partai politik yang berbeda. Kementerian Dalam Negeri, sesuai dengan Perpres No. 11 Tahun 2015, mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pemerintahan desa. Untuk melaksanakan hal ini dibentuklah Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa.²⁶ Sementara itu, Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, sesuai dengan Perpres No. 12 Tahun 2015, dalam kaitannya dengan desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan serta pemberdayaan masyarakat desa. Untuk melaksanakan hal ini dibentuklah Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan.²⁷

²⁶ Dirjen Bina Pemerintahan Desa menyelenggarakan fungsi: 1) perumusan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa; 2) pelaksanaan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa; 3) pelaksanaan pembinaan umum dan koordinasi di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa.

²⁷ Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, pembangunan sarana prasarana desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Setidaknya dapat dicatat tiga hal terkait munculnya fenomena korupsi dana desa. Pertama, kenyataan bahwa masih mengemukanya kelemahan kapasitas kepala desa dan perangkat dalam mengelola dana desa. Dalam kondisi lemahnya sumber daya manusia dan kapasitas organisasi di desa, mengucurkan dana yang begitu besar untuk dikelola langsung oleh desa adalah bagaikan menabur garam di lautan, kurang akan membawa dampak signifikan bagi upaya mengentaskan desa dari kondisi kemiskinan dan membuat desa menjadi berdaya dan mandiri. Masih rendahnya kapasitas pemerintah desa untuk diberi tanggungjawab “mengelola” dana sedemikian besar justru dapat menimbulkan masalah. Belum lagi bila kita berbicara mengenai apa sebenarnya makna pembangunan di desa dan sejauh mana keberpihakan terhadap kaum miskin, serta sejauh mana partisipasi.²⁸ Pengucuran dana seyogianya disesuaikan dengan perkembangan kapasitas desa. Pengucuran dana besar-besaran tanpa menyiapkan sumber daya manusia dan kapasitas desa memperlihatkan bahwa lembaga-lembaga desa di Indonesia kurang dikembangkan sebagai salah satu strategi yang inheren dalam memformulasikan kebijakan tentang pemerintahan desa.²⁹

Tidak dikelolanya dana dengan baik menunjukkan bagaimana pengucuran dana desa yang berlimpah tidak diikuti dengan penguatan aspek *good governance* di desa dan penguatan sumber daya manusia pada pemerintahan desa yang secara langsung merupakan dampak dari lemahnya pengawasan oleh masyarakat dan kurang berkembangnya demokratisasi dalam pengelolaan dana desa. SDM di desa belum mampu membuat laporan pertanggungjawaban yang mengikuti standar karena terbatasnya kompetensi

²⁸ Emil R. Elip, “Desa, UU Desa 2014, dan Perubahan Sosial”, 14. Diakses pada 15 Juli 2018, <https://sosbud.com/2014/03/12/desa-uu-desa-2014-dan-perubahan-sosial-641031.html>.

²⁹ Budi Winarno, *Komparasi Organisasi Pedesaan dalam Pembangunan* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2003).

kepala desa dan perangkat desa. Kita mengetahui bahwa dokumen-dokumen penting desa, seperti APBDesa maupun RPJMDesa, yang disusun tidak sepenuhnya menggambarkan kebutuhan yang diperlukan desa mengingat sering kali APBDesa hanya disusun oleh beberapa gelintir elite di desa dan bahkan tidak jarang diramu oleh kepala desa seorang diri. Padahal penggunaan dana desa harus selaras dengan rencana pembangunan yang telah dirancang oleh pemerintah daerah setempat untuk kebutuhan pembangunan desa, baik fisik maupun nonfisik. Ini artinya dana tersebut harus digunakan sesuai dengan RPJMDes dan RKPDes yang selaras dengan rencana pembangunan kabupaten/kota.³⁰ Para kepala desa semestinya memiliki kemampuan untuk dapat mempertanggungjawabkan penggunaannya, di samping sistem yang transparan dan akuntabel yang bisa diakses publik harus dapat dikembangkan. Sistem yang akan dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan dana desa untuk kepentingan lain yang pada gilirannya akan membuat tujuan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan desa tidak tercapai.

³⁰ Pengalaman PNPM di mana pendamping juga mengajarkan pada warga desa untuk bagaimana membuat laporan keuangan yang baik, belum sepenuhnya menjadi pengetahuan yang utuh, mengingat ketergantungan warga desa terhadap “bimbingan” tenaga pendamping masih sangatlah besar. Maka dalam pengelolaan dana desa nanti bukan tidak mungkin justru terdapat potensi tenaga pendamping melakukan pendampingan tidak secara benar dan justru memanfaatkan lemahnya aparat desa. KPK juga telah memperingatkan tentang kemungkinan munculnya sejumlah penyimpangan dalam pengelolaan dana desa. Lihat, <http://news.okezone.com>, 12 Juni 2015. Besarnya anggaran desa dan insentif kepala desa juga diduga menjadi daya tarik tersendiri, sehingga banyak orang yang mencalonkan diri menjadi kepala desa dalam pilkades serentak. Kalau *cost* yang tinggi dalam persaingan kepala desa, selama ini memang kerap terjadi dan membuat potensi korupsi setelah terpilih. Bahkan ada kepala desa yang berusaha menghimpun dana desa ketika menjabat untuk maju dalam pemilihan berikutnya. Di samping itu, ada pula kepala desa yang tidak berani menggunakan dana desa karena takut bermasalah dan akhirnya dana yang telah dianggarkan negara ini menjadi tidak terserap dengan baik.

Kedua, pemberian dana desa dalam jumlah demikian besar tanpa diikuti dengan penguatan komunitas dan kelembagaan demokrasi desa. Ini telah membuat pengelolaan dana desa ibarat menyerahkan begitu saja sepenuhnya pengelolaan dana desa kepada kepala desa, mengingat pada beberapa desa tertentu terdapat kecenderungan kepala desa bertindak *one man show* yang sekaligus telah membuat lemahnya sisi pengawasan oleh masyarakat desa sendiri. Ini masih sejalan dengan hasil penelitian tim LIPI tentang kapasitas desa yang memperlihatkan kapasitas desa di Indonesia mengalami perkembangan yang tidak seragam, bahwa pada sebagian desa di Indonesia tata pemerintahan masih dikelola secara *informal based government* yang hampir semua urusan pemerintahan desa bertumpu pada kepala desa, di mana semua keputusan, perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan dimonopoli kepada desa tanpa memberikan ruang yang cukup bagi partisipasi warga serta mengabaikan sama sekali akuntabilitas publik. Bahkan, terdapat desa yang tata organisasinya masih tradisional yang berbasis kesukarelaan dalam fungsi dan peran tanpa adanya pembagian tugas yang *rigid* dan baku; kendati ada sedikit desa yang telah mulai terpola ke arah pemerintahan desa modern yang dicirikan oleh adanya pembagian tugas yang jelas bagi perangkat desa.³¹

Bahwa pemberian dana desa telah menggunakan logika terbalik dari pengalaman di negara lain, seperti Korea Selatan, di mana justru komunitas desa dulu yang diperkokoh. Sementara itu, di Indonesia justru sebaliknya, dana desa digelontorkan miliaran rupiah tanpa kesiapan komunitas dan kelembagaan desa yang ada. Akibatnya, terjadi *miss management* dalam pengelolaan dana desa, mulai dari perencanaan sampai dengan penggunaannya, yang berakhir pada

³¹ Moch Nurhasim, ed., *Penguatan Kapasitas Desa di Indonesia* (Jakarta: LIPI, 2007), 270, 271, 292, 293.

kasus korupsi karena tidak adanya pengawasan dari internal desa. Kenyataan bahwa pelaku utama korupsi dana desa adalah kepala desa merupakan bukti paling nyata akan kelemahan ini. Hampir sebagian korupsi dana desa didalangi kepala desa. Dari 139 kasus yang dicatat oleh ICW, 107 aktor di antaranya adalah kepala desa, dua aktor isteri kepala desa, dan sisanya adalah perangkat desa.³²

Kebutuhan akan penguatan komunitas desa dan pengawasan internal ini semakin dirasa penting bila memperhatikan fenomena ketiga yang dapat kita amati, yakni bagaimana kesulitannya pemerintah dalam melakukan pengawasan pengelolaan dana desa. Presiden Jokowi sendiri mengakui bahwa mengingat terdapat sekitar 74 ribu desa yang memperoleh manfaat dana desa, jumlah yang banyak tersebut sulit untuk diawasi secara maksimal. “*Enggak* mungkin desa sebanyak itu terkontrol secara penuh oleh aparat pemerintah. Yang paling penting yang tidak boleh, hanya satu, jangan ada yang *ngantongin* untuk kepentingan pribadi, ini yang tidak boleh”³³ tegasnya. Banyaknya kasus penyalahgunaan dana desa mengisyaratkan bahwa masih terdapat kelemahan pada aspek pengawasan. Padahal ketika desentralisasi dilaksanakan, yang diikuti desentralisasi kekuasaan, tentu akan membuat rawan terjadinya korupsi sehingga untuk mencegahnya seharusnya diikuti dengan pengawasan yang diperketat. Sementara itu, audit dana desa yang sudah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan pengawasan oleh kejaksaan di daerah-daerah belum mampu menekan tingkat manipulasi dana desa, terutama oleh kepala desa.³⁴

³² Yulida Medistiara, “ICW Sebut Pak Kades Paling Banyak Korupsi Dana Desa”, detik.com, 11 Agustus 2017, <https://news.detik.com/berita/d-3596041/icw-sebut-pak-kades-paling-banyak-korupsi-dana-desa>.

³³ *Republika.co.id*, 22 Januari 2018.

³⁴ Untuk pembagian Monev antar K/L dalam pengelolaan dana desa adalah sebagai berikut:

Dengan demikian, keberhasilan pengelolaan dana desa amat ditentukan oleh bagaimana desa melakukan penguatan komunitas desa dan kelembagaan demokrasi di desa terlebih dahulu. Dalam hal ini, masyarakat desa hendaknya tidak lagi semata-mata mengandalkan pada peran lembaga tertentu, seperti BPD, namun pada pengembangan partisipasi masyarakat secara menyeluruh dan pengawasan kolektif masyarakat desa guna menjamin pengelolaan desa yang akuntabel dan *legitimate* (diterima secara luas oleh seluruh warga desa). Intinya ialah bagaimana melawan fenomena korupsi kepala desa dengan penguatan *civil society* dan penguatan demokrasi di desa agar pengelolaan dana desa dapat mencapai tujuan substantifnya. Sebagian kalangan melihat perlunya mengubah pendekatan sehingga betul-betul mengarah pada demokratisasi dan edukasi terhadap desa.

- 1) Kemendagri, dengan aspek monev:
 - a) Penyelenggaraan *capacity building* bagi aparat desa
 - b) Penyelenggaraan pemerintahan desa
 - c) Pengelolaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa
 - d) Penguatan desa terhadap akses, aset, dan kepemilikan lahan dan pemanfaatannya bagi
 - e) Kesejahteraan masyarakat
 - f) Penyusunan dokumen Perencanaan Desa
 - g) Kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan skala lokal desa
 - h) Tata cara penyusunan Pedoman Teknis Peraturan Desa
- 2) Kemenkeu, dengan aspek monev:
 - a) Penganggaran Dana Desa dalam APBN
 - b) Penetapan rincian alokasi Dana Desa pada peraturan bupati/walikota
 - c) Penyaluran Dana Desa dari RKUN ke RKUD dan dari RKUD ke RKD
 - d) Penenaan sanksi tidak dipenuhinya porsi ADD dalam APBD
- 3) Kemendes dengan aspek aspek monev:
 - a) Penetapan pedoman umum dan prioritas penggunaan Dana Desa
 - b) Pengadaan Tenaga Pendamping untuk Desa
 - c) Penyelenggaraan musyawarah desa yang partisipatif
 - d) Pendirian, pengurusan, perencanaan usaha, pengelolaan, kerjasama, dan pembubaran BUMDes

Lihat dalam Kementerian Keuangan, “Kebijakan Pengalokasian dan Penyaluran Dana Desa Tahun 2017”, 16.

Musyawarah desa dan Badan Permusyawaratan Desa perlu diberi edukasi agar para elite desa tidak mendikte agenda strategis di desa. Untuk selanjutnya, dalam rangka menghadapi maraknya kasus korupsi oleh kepala desa, wacana harus diarahkan pada bagaimana mewujudkan kemandirian dan kemakmuran desa dan bukan sekadar proyek aspal, pasir, batu di desa. Hal ini mengingatkan masih terkesan kuat bahwa niat baik yang besar dari UU Desa untuk perubahan desa, dalam praktik, telah direduksi hanya sebatas proyek dana desa yang bersifat sangat teknokratis dan birokratis.³⁵ Praktik yang sungguh ironis ini sebenarnya telah disinyalir oleh Presiden Jokowi sendiri bahwa dana desa telah membuat banyak kepala desa “pusing” untuk mengerjakan laporan (administratif) sehingga tenaga dan pikirannya bukan tercurahkan untuk bagaimana membangun desa (agar menjadi lebih makmur dan mandiri), seperti membuat irigasi atau embung.³⁶

Permasalahannya juga lantaran belum banyak desa yang betul-betul mampu menerjemahkan dengan baik semangat undang-undang yang baru. Bahwa salah satu kekuatan UU Desa No. 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah membekali desa dengan hak rekognisi dan subsidiaritas yang memungkinkan desa memiliki kekuatan untuk mengatur dirinya sendiri berdasar aset dan potensi yang dimilikinya. Terkandung semangat hendak mengembalikan otonomi asli desa yang pernah dirampas oleh negara, asas subsidiaritas memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan lokal berskala desa dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa sehingga memungkinkan desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Untuk mendukung pelaksanaan sejumlah

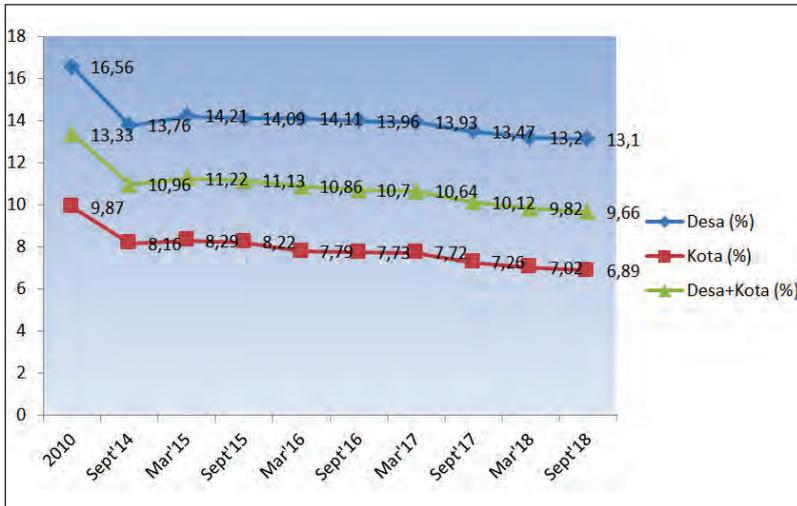
³⁵ Lihat antara lain, Sutoro Eko, M. Barori, dan Hastowiyono, *Desa Baru, Negara Lama*, (Yogyakarta: Penerbit Pascasarjana -- STPM D “APMD”, 2017).

³⁶ Diakses pada 31 Desember 2017, <https://economy.okezone.com/2017/09/14>.

kewenangan tersebut, desa dan kepala desa memiliki kewenangan yang luas guna mengembangkan otonomi asli melalui sumber keuangan yang tersedia. Akan tetapi, bagi sebagian besar desa justru di sini terletak persoalannya karena ternyata seakan-akan bukanlah perkara mudah untuk merumuskan sendiri apa yang ingin dicapainya sehingga belum terlihat cukup banyak desa yang mampu melakukan inovasi untuk membangun desanya.

Kenyataan ini berjalan seiring dengan alokasi penggunaan dana miliaran rupiah yang masuk ke desa sejauh ini masih teramat kecil yang diarahkan penggunaannya untuk pemberdayaan masyarakat, penguatan kapasitas desa, kelembagaan dan komunitas desa, tetapi justru lebih banyak dialokasikan untuk kegiatan pembangunan infrastruktur. Minimnya penggunaan dana untuk pemberdayaan masyarakat dan di sisi lain terdapat dominasi realisasi penggunaan dana pada infrastruktur sebenarnya tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah sendiri yang menggariskan penggunaan dana desa diprioritaskan pada bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.³⁷

³⁷ Kemendes PDTT mengakui bahwa sekitar 70 persen dana desa dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur. Lihat *Koran Sindo*, 22 November 2016. Menurut data Kemenkeu realisasi penyaluran dana desa untuk tahun 2015 sebanyak 82,2 persen digunakan untuk pembangunan (pembuatan jalan, penyemenan gang, pembangunan talud, pembangunan lumbung), pemerintahan 6,5 persen (peningkatan kantor seperti pagar dan toilet, bayar listrik, perlengkapan kantor, ATK), ada 3,5 persen untuk kemasyarakatan (pembinaan keagamaan, seni-budaya, santunan yatim piatu), dan hanya 7,7 persen yang direalisasikan untuk pemberdayaan, baik berupa pelatihan (seperti menjahit dan computer), pembiayaan (BUMDes, bisnis sewa tenda); serta pelatihan perangkat desa. Lihat, Kementerian Keuangan RI, "Kebijakan Penyaluran Dana Desa 2017", hlm. 18 dan hlm. 25. Menurut Kementerian Keuangan, kebijakan penggunaan dana desa sebenarnya diarahkan untuk dua bidang prioritas, yakni membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Di mana dalam pelaksanaannya diutamakan tetap melalui cara swakelola (dengan menyerap tenaga kerja dari masyarakat desa setempat sehingga penghasilan dan peningkatan daya beli masyarakat desa terjaga) dan kegiatan yang mendorong masyarakat produktif secara ekonomi.



Sumber: BPS (2018)

Gambar 1.1 Grafik Persentase Penduduk Miskin di Indonesia

Menjadi jelas bahwa tantangan implementasi UU 6/2014 tentang Desa meliputi bagaimana melakukan penguatan kapasitas pemerintah desa yang berjalan simultan dibarengi dengan penguatan demokrasi di tingkat desa sehingga memungkinkan terjadinya proses pengelolaan dana desa yang melibatkan semua warga desa di dalamnya, mulai dari proses perencanaan sampai pengawasan, sehingga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa bisa diwujudkan. Pada akhirnya, diharapkan implementasi UU Desa dan pengucuran dana desa dapat memecahkan permasalahan kemiskinan di pedesaan. Se jauh ini implementasi dana desa belum secara signifikan mampu memecahkan permasalahan kemiskinan di pedesaan, kendati persentase penduduk miskin di desa sedikit mengalami penurunan dari 13,76 persen pada tahun 2014 menjadi 13,20 persen pada tahun 2018. Akan tetapi, angka tersebut berfluktuasi sebagaimana yang disajikan pada Gambar 1.1, bahkan sempat terjadi peningkatan sepanjang tahun 2015 menjadi 14,21 persen.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Selain itu, implementasi dana desa sejauh ini belum mengubah rasio penduduk miskin, yakni 60 persen penduduk miskin masih berlokasi di perdesaan. Kendati demikian, kita tidak menutup mata adanya desa-desa yang berhasil menggunakan dana desa untuk menghasilkan kemajuan desa dan sekaligus mengurangi kemiskinan di desa tersebut.³⁸

Penguatan kapasitas pemerintahan desa dalam hal ini memiliki sejumlah indikator, pertama, secara institusional seberapa jauh pemerintah desa mampu menjalankan fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan, baik dalam menyelenggarakan perencanaan, melaksanakan pembangunan penguatan kompetensi administratif, SDM, kepemimpinan, pengelolaan anggaran; serta kedua, secara komunitas bagaimana pemerintahan desa mampu melakukan fungsi pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat sehingga mewujudkan pemerintahan desa yang akomodatif, aspiratif, dan partisipatif.

Sementara itu, penguatan demokrasi dalam rangka implementasi dana desa setidaknya menasar pada dua hal, pertama, penguatan dan pelibatan segenap warga desa, serta kedua, penguatan demokrasi agar segala kewenangan pemerintah desa, seperti di dalam membentuk peraturan desa, diarahkan dan dipastikan tidak memarginalkan kelompok minoritas di desa. Indikatornya, antara lain seberapa jauh tersedia informasi yang transparan kepada warga desa tentang dana desa dan pengelolaannya; bagaimana kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan yang menggunakan dana desa; seberapa jauh masyarakat ikut mempengaruhi dan ambil bagian dalam proses pembuatan keputusan/kebijakan terkait pengelolaan dana desa; seberapa jauh masyarakat mendapat ruang untuk ambil bagian pada proses merancang, memutuskan,

³⁸ Lihat Kementerian Keuangan, *Kisah Sukses Dana Desa: Lilin-lilin Kecil di Ufuk Fajar Nusantara* (Jakarta: Dirjen Perbendaharaan Kemenkeu, 2018).

dan melaksanakan program-program yang didanai oleh dana desa; serta seberapa sikap tanggap pemerintah terhadap keinginan warganya dalam pengelolaan dana desa; apakah warga dapat mengawasi jalannya proses pengambilan kebijakan; bagaimana pengawasan rakyat desa maupun lembaga formal desa terhadap jalannya pemerintahan desa, khususnya terkait pengelolaan dana desa.

Bahwa demokratisasi di pedesaan pada intinya ialah kekuatan untuk “melawan” praktik-praktik otoritarianisme dan dominasi yang dilakukan oleh elite desa. Sasaran utama demokratisasi desa adalah membuat penyelenggaraan pemerintah desa lebih akuntabel dan diterima secara luas (*legitimate*) serta memperkuat partisipasi masyarakat terhadap proses pemerintahan dan pembangunan desa. Termasuk di dalamnya ialah keterlibatan kelompok-kelompok marginal (terutama kaum miskin) yang selama ini terpinggirkan oleh proses politik yang elitis.

Dalam agenda pemberdayaan ekonomi pedesaan, misalnya, permasalahan penting ialah bagaimana merumuskan strategi yang mampu mengentaskan kemiskinan serta menjamin ketahanan ekonomi orang desa dan terentaskan dari ekonomi subsistensi. Strategi ini berbicara tentang bagaimana pemerintah desa, lembaga-lembaga lokal, komunitas, dan warga desa terlibat dalam konteks pengelolaan barang-barang publik di desa serta mengenai partisipasi warga secara ekonomi dan akses kelompok-kelompok marginal (miskin) terhadap kebijakan serta distribusi sumber daya.³⁹ Hal ini guna

³⁹ Diakses pada 15 Juli 2019, <http://www.forumdesa.org/rencana/BukuTOR.pdf>. Lihat pula, Kamardi, “Kemandirian Desa di Indonesia, antara Cita dan Realita Kemandirian Desa di Indonesia. Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional Kehutanan bertepatan “Hutan Desa: Alternatif pengelolaan hutan Berbasis Masyarakat”, yang diselenggarakan oleh Damar (Centre for Development and Managing of Natural Resources) di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 23 April 2003, http://www.damar.or.id/library/makalah_05.php.

mencegah terjadinya pembaharuan desa yang bersifat bias elite, yakni tatkala elite bekerja tanpa mempunyai sensitivitas terhadap kepentingan kelompok marginal, seperti para buruh tani, buruh nelayan, dan masyarakat adat. Mereka ini merupakan kelompok mayoritas yang tertindas dalam dinamika sosial ekonomi dan cenderung tidak dapat menyuarakan kepentingannya ketika wacana publik dikendalikan oleh para penguasa dan kelompok-kelompok sosial yang mendominasinya.

Dari permasalahan di atas, penelitian ini difokuskan pada pengelolaan dana desa melalui studi dari sisi demokrasi dan kapasitas pemerintahan desa untuk mencari tahu secara lebih mendalam bagaimana seharusnya praktik demokrasi desa pasca UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, khususnya terkait pengelolaan dana desa dan mengetahui serta menganalisis kapasitas pemerintahan dan SDM di desa dalam pengelolaan dana desa.

C. Pemahaman Tentang Demokrasi dan Dana Desa

Sebagai wujud pengakuan (rekognisi) dan subsidiari yang merupakan nafas utama dari UU Desa, dana desa adalah hak desa yang diberikan sebagai konsekuensi logis dan ikutan dari rekognisi dan subsidiaritas yang diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum yang bernama desa. Hal ini menunjukkan bahwa UU No. 6/2014 ingin di satu sisi mengakui desa yang berasal dari asal-usulnya, khususnya desa adat yang dalam UU sebelumnya diakui secara “remang-remang.” Dengan rekognisi, pemerintah memberikan pengakuan kepada kesatuan masyarakat hukum yang bernama desa atas prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional. Sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa bukanlah bawahan kabupaten/kota, melainkan organisasi pemerintahan berbasis masyarakat (kombinasi *self governing community* dan *local self*

Buku ini tidak diperjualbelikan.

government) yang berhubungan langsung dengan kehidupan masyarakat sehari-hari. Sementara itu, melalui subsidiaritas, negara menyerahkan kewenangan lokal berskala desa menjadi kewenangan desa. Dengan demikian, terdapat sejumlah kewenangan yang jadi kewenangan desa tanpa harus melalui proses pelimpahan (delegasi) urusan/kewenangan dari kabupaten/kota.⁴⁰

Apalagi masih ada tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal-usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi Undang-Undang Desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa, misalnya pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, tambatan perahu, sanggar seni dan belajar serta perpustakaan desa, embung desa, dan jalan desa. Konsekuensi dari pertambahan kewenangan tersebut memungkinkan desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Implikasinya desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan

⁴⁰ Batasan kewenangan lokal berskala desa yang jadi kewenangan desa sebagian telah diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Permen Desa Nomor 1 Tahun 2015) tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa. Atas pengakuan (rekognisi) dan penyerahan kewenangan (subsidiaritas) itulah, maka negara memberikan dana kepada desa, meliputi 1) alokasi APBN yang umum disebut dana desa, 2) bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota (PDRD), dan 3) alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota (ADD).

semua kewenangan yang telah ada, yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa. Untuk mendukung pelaksanaan sejumlah kewenangan tersebut, desa dan kepala desa memiliki kewenangan yang luas guna mengembangkan otonomi asli melalui sumber keuangan yang tersedia.⁴¹ Seyogianya kedua hal ini merupakan bagian dari upaya desentralisasi desa yang bertujuan memberikan pengakuan terhadap eksistensi desa, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan potensi lokal, membagi kekuasaan dan kekayaan kepada desa, serta mewujudkan kemandirian desa.⁴²

⁴¹ Laudy Suwidarno, "Peluang dan Ancaman Otonomi Desa Pasca UU Nomor 6 Tahun 2014". Diakses pada 11 Agustus 2017, <http://uptlpkdjatim.com/2015/12/peluang-dan-ancaman-otonomi-desa-pasca.html#.Xci6UjMzayI>

⁴² Dalam wacana desentralisasi, desa semestinya dipahami sebagai suatu kesatuan hukum, di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Di sini berarti desa berarti memiliki otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk. Ini mengingat kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa seyogianya hanya bisa diketahui dan disediakan oleh masyarakat desa dan bukan oleh klaim pihak luar. Lihat, *Tim Lopera, Otonomi versi Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-bayang Otoriterisme* (Yogya: Lopera Pustaka Utama, 2000), 153. Dengan demikian dalam rangka penguatan demokrasi di tingkat lokal, maka desentralisasi menjadi penting. Kebijakan desentralisasi sering kali digambarkan sebagai suatu prasyarat bagi demokrasi lokal. Lihat, Harry Blair, "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", *World Development*, 28 (1), 21. Pelimpahan kekuasaan dan sumber daya dari pusat ke pemerintahan lokal berpotensi mendorong demokratisasi yang bersifat lebih responsif, representatif, dan akuntabel. Melalui proses pembuatan kebijakan yang didorong ke tingkat lebih rendah, maka anggota-anggota masyarakat dapat lebih berkesempatan menjalin hubungan dengan administrator pemerintahan dan menjadi terlibat secara langsung dalam proses pembuatan kebijakan lokal, yakni dengan melakukan lobi-lobi untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka seraya membangun jaringan dengan pusat distrik pemilihan yang *concern* dengan masalah-masalah lokal. Lihat, Hans Antlov, "Not Enough Politics! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia", dalam Edward Aspinall & Greg Fealy, *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003a), 77-78

Dengan disahkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa⁴³, desa diberikan kesempatan yang besar untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri serta pelaksanaan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa. Selain itu, pemerintah desa diharapkan untuk lebih mandiri dalam mengelola pemerintahan dan berbagai sumber daya alam yang dimiliki, termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan dan kekayaan milik desa. Begitu besar peran yang diterima oleh desa, tentunya disertai dengan tanggung jawab yang besar pula. Oleh karena itu, pemerintah desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, di mana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan. Kita dalam hal ini mengingat peringatan Schumacher sejak 1970-an yang telah menyatakan bahwa persoalan pokok yang dihadapi negara-negara berkembang terletak pada dua juta desa di dunia yang miskin dan terkebelakang. Menariknya bahwa berbagai sebab kemiskinan, seperti faktor-faktor material (kekurangan kekayaan alam, atau tidak ada modal, tidak cukup prasarana) hanya merupakan sumber kedua penyebab kemiskinan desa. Sebab-sebab utamanya justru pada lemahnya pendidikan, organisasi, dan disiplin.⁴⁴

Penerapan kedua prinsip *self governing community* dan *local self government* membawa implikasi yang tidak mudah karena belum tentu desa memiliki kemampuan yang sama dalam menerjemahkan kewenangan dan praktik pengaturannya. Di satu sisi, desa diberi

⁴³ Peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 6 Tahun 2014 yang telah ada sampai dengan saat ini, yaitu PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa, PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN, serta beberapa aturan teknis dari Kementerian Dalam Negeri, di antaranya yaitu Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

⁴⁴ Sadu Wasistiono dan M. Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa* (Bandung: Fokus Meida, 2006), 3.

keleluasaan untuk “mengatur” dirinya sendiri, tetapi di sisi lain desa juga terikat sebagai bagian terkecil pemerintahan sebagai konsekuensi logis atas pemberian dana yang bersumber dari APBN yang harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan aturan-aturan penggunaan anggaran. Dengan pemberian dana tersebut, desa juga ditunjuk sebagai bagian dari agen pembangunan nasional yang di antaranya memiliki fungsi pembangunan pada ranah yang terdepan.

Dalam konteks demikian, *good governance* memiliki relevansi sebagai salah satu gagasan dalam melihat pengelolaan dana desa dengan sejumlah prinsip yang dapat dijadikan sebagai indikator untuk melihat praktik dan implementasi pengelolaan dan sejumlah persoalan yang dihadapi, khususnya dalam pemanfaatannya. Sebab implementasi dana desa dengan skema pelaporan yang telah ditetapkan oleh pemerintah melalui kebijakan pengelolaan dan penyaluran dana desa membutuhkan sejumlah prasyarat yang berkaitan dengan kemampuan administrasi penyelenggara pemerintahan di tingkat desa. Kapasitas administratif akan menentukan sejauh mana dana tersebut akan dikelola dengan baik menurut kaidah-kaidah *good governance* yang telah menjadi prioritas pemerintah dalam implementasi anggaran dari APBN.

Salah satu aspek dari kebijakan dana desa di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari upaya pemerintah untuk mendorong praktik *good governance* dan bukan *bad governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat nasional, daerah, maupun desa. Tata kelola pemerintahan yang baik ini, menurut Bank Dunia, antara lain dapat dimaknai dengan proses di mana kekuasaan dijalankan secara terbuka, transparan, akuntabel. Bank Dunia, misalnya, memberikan batasan bahwa *good governance* adalah “suatu pelayanan publik yang efisien, sebuah administrasi pemerintahan

yang bertanggung jawab kepada publik. . . tata kelola pemerintahan berhubungan erat dengan manajemen pembangunan yang baik.”⁴⁵

Sejumlah prinsip dari *good governance*, pada dasarnya adalah kebalikan dari praktik pemerintahan yang buruk dari pengalaman negara-negara di Afrika. Praktik itu, antara lain adalah 1) tidak adanya pemisahan yang jelas antara kekayaan dan sumber milik rakyat dan milik pribadi; 2) tidak adanya aturan hukum yang jelas dan sikap pemerintah yang tidak kondusif untuk pembangunan; 3) adanya regulasi yang berlebihan (*over regulation*) sehingga menyebabkan “ekonomi biaya tinggi”, prioritas pembangunan yang tidak konsisten; dan 4) tidak adanya transparansi dalam pengambilan keputusan.⁴⁶

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dipahami juga sebagai suatu cara penggunaan kekuasaan negara dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial bagi pembangunan masyarakatnya.⁴⁷ Dengan demikian, implementasi dari sebuah tata kelola seperti itu berkaitan dengan kewenangan politik, ekonomi, administrasi, dan pembangunan yang dimiliki oleh pemerintahan desa yang cakupannya dapat saja berkaitan dengan perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Agar tata kelola seperti itu dapat tercapai diperlukan sekurang-kurangnya sembilan kriteria, yaitu partisipasi, aturan hukum, transparansi, responsif, konsensus, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis.

Istilah-istilah tersebut bagi pengelolaan pemerintahan di desa sesungguhnya telah dikenal dalam dua dasawarsa di era reformasi sejak munculnya program PNPM Mandiri dan khususnya setelah

⁴⁵ World Bank, “Governance and Development” (Washington DC: The World Bank, 1992).

⁴⁶ World Bank, “Governance and Development”.

⁴⁷ World Bank, “Governance and Development”.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diberlakukan. Problematikanya, untuk menerapkan prinsip-prinsip tersebut salah satu syaratnya ialah dibutuhkan suatu *civil society* yang kuat dan bukan *civil society* yang lemah.

Dalam hubungannya dengan itu, upaya untuk memperkuat *civil society* di tingkat desa—dalam kiprahnya terhadap pembangunan—berhubungan secara tidak langsung dengan desain demokrasi desa. Desain UU No. 6/2014 meletakkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik—yang dikombinasikan—dengan prinsip dasar demokrasi deliberatif yang diterapkan dalam UU Desa. Prinsip dasar dari demokrasi deliberatif adalah sebuah proses pengambilan keputusan secara konsensus, di mana partisipasi masyarakat menjadi sebuah keharusan karena arti dari deliberatif itu sendiri mengacu pada bagaimana demokrasi dapat mencapai sebuah konsensus bersama. Inilah prinsip utama demokrasi deliberatif yang digagas pertama kali oleh Hebermas dalam menjawab tantangan bagaimana dalam sebuah demokrasi dapat dicapai konsensus.⁴⁸ Demokrasi deliberatif menegaskan kebutuhan untuk membenarkan keputusan yang dibuat oleh warga negara dan wakil mereka. Setiap gagasan harus dikonsultasikan kepada publik secara luas. Warga dapat mengakses hasil keputusan tersebut.⁴⁹ Demokrasi bersifat deliberatif jika proses pemberian alasan atas suatu kandidat kebijakan publik diuji lebih dahulu lewat konsultasi publik atau diskursus publik. Demokrasi deliberatif ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam proses pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan-kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah. Dalam demokrasi deliberatif bukan masalah jumlah,

⁴⁸ Mengenai hal ini dapat dilihat pada Amy Gutmann dan Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy?* (Princeton and Oxford: Princeton University Press), 3–8.

⁴⁹ Gutmann dan Thompson, *Deliberative Democracy*.

tetapi alasan-alasan dan prosedur yang dilakukan dalam proses pencapaian konsensus lahirnya sebuah kebijakan.

Perspektif “demokrasi deliberatif” ini awalnya diperkenalkan oleh Jurgen Habermas yang merupakan salah seorang ek-sponen generasi ke-2 dari mahzab atau aliran Teori Sosial Kritis yang berpusat di Universitas Frankfurt, Jerman. Salah satu pertimbangan digunakannya pendekatan “demokrasi deliberatif” (*deliberative democracy*) dalam penelitian ini adalah bahwa model ini menekankan pentingnya aspek “kolektifitas’ dalam proses pengambilan keputusan, di samping juga menekankan unsur “pemufakatan” sebagai landasan diputuskannya sebuah pilihan kebijakan.⁵⁰ Dengan demikian, dua unsur pokok dari perspektif “demokrasi deliberatif”—yakni “kolektifitas” dan “pemufakatan” yang umumnya tidak menjadi pertimbangan utama dalam model demokrasi liberal ataupun model *republican*—dipandang relevan dengan karakteristik dan perwatakan sosial masyarakat desa pada umumnya.

Sebagaimana dinyatakan oleh Seyla Benhabib, konsep demokrasi deliberatif diandaikan sebagai sebuah proses yang memerlukan suatu kondisi untuk mencapai legitimasi dan rasionalitas dalam kaitannya dengan proses pemufakatan pembuatan keputusan kolektif dalam suatu masyarakat. Dalam pandangan ini ditekankan bahwasanya institusi masyarakat politik disusun sedemikian rupa dalam batas-batas kepentingan bersama dari proses-proses deliberasi kolektif yang dilakukan secara rasional dan *fair* di antara

⁵⁰ Meski tidak semua unsur konsep ‘demokrasi deliberatif’ Habermas *feasible* untuk diterapkan pada era kekinian, namun menurut Seyla Benhabib, prinsip-prinsip dasar konsep ini lebih menjanjikan legitimasi warga yang lebih kokoh terhadap keputusan yang dijadikan pilihan dibanding dengan model liberal ataupun *republican*. Lihat Seyla Benhabib “Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy,” dalam Gutmann dan Thompson, *Deliberative Democracy*, 67. Lihat juga Adam B. Seligman, *The Idea of Civil Society* (New York: Free Press, 1992), 189.

individu-individu sebagai komunitas warga yang setara/sederajat, bebas, dan tanpa tekanan.⁵¹

Melalui proses ini diandaikan akan dicapai sebuah hasil pemufakatan sebagai keputusan kolektif. Ini berarti bahwa demokrasi deliberatif memiliki derajat legitimasi yang cukup kuat karena seluruh prosesnya memberikan ruang yang cukup luas, tidak saja bagi munculnya partisipasi penuh dari warga, tetapi juga memberikan landasan bagi diperbincangkannya berbagai persoalan kolektif, termasuk mencapai solusi bersama. Oleh karena itu, demokrasi deliberatif memberikan dasar yang kokoh untuk menghasilkan adanya sebuah “pemerintahan oleh yang diperintah.”

Secara sepintas lalu konsep demokrasi deliberatif memang tampak seolah-olah menafikan unsur konflik kepentingan dalam masyarakat—padahal salah satu unsur penting dari prinsip demokrasi, antara lain justru mengakui konflik kepentingan sebagai sesuatu yang absah. Unsur “kolektifitas” yang melekat dalam konsep demokrasi deliberatif mengakibatkan ia cenderung dinilai sebagai anti konflik dan menolak dinamika sosial. Anggapan ini jelas kurang memiliki dasar pijakan konseptual yang kokoh. Sebaliknya, demokrasi deliberatif berada dalam posisi yang dapat menerima konflik.

Berbeda dengan demokrasi konvensional yang mengakui konflik melalui sebuah mekanisme *kompetisi*, demokrasi deliberatif bersikap sama, tetapi diarahkan melalui mekanisme partisipasi penuh dari warga serta membuka ajang pertukaran argumen dan diskusi untuk menggelar konflik secara berkualitas berikut solusinya. Oleh sebab itu, dalam demokrasi deliberatif keputusan akhir tidak didasarkan semata-mata oleh pilihan ini atau itu—sebagaimana yang lazim dipraktikkan dalam demokrasi konvensional—melainkan didasarkan atas pertanyaan atas dasar apa atau mengapa pilihan

⁵¹ Benhabib, *Deliberative Model*, 69.

harus dijatuhkan pada ini ataupun itu. Yang pertama mengambil bentuk penyelesaian melalui bilik suara (kuantitatif); yang disebut terakhir mengambil bentuk penyelesaian melalui adu argumentasi untuk mencapai mufakat (kualitatif).

Dengan demikian, partisipasi warga tidak hanya muncul pada momen tertentu dalam proses-proses politik (ikut mencoblos dalam pemilu, misalnya), tetapi ikut mengawal seluruh tahap dan proses politik. Faktor ini pula yang kemudian membuat hasil keputusan dalam demokrasi deliberatif memiliki nilai legitimasi yang relatif lebih kuat dibandingkan dengan model demokrasi konvensional yang semata-mata mengandalkan jumlah suara. Demokrasi deliberatif, oleh karena, menghindari cara-cara adu kekuatan untuk menghasilkan “menang dan kalah” (kuantitas) dan lebih memilih adu argumentasi untuk mencapai mufakat (kualitas). Lebih dari itu, unsur menang dan kalah (*majority vs minority*) sebagai sebuah hasil pertarungan dalam demokrasi konvensional dinilai berpotensi melahirkan distorsi—setidaknya dilihat berdasarkan aspirasi pihak yang kalah sudah dapat dipastikan kurang atau tidak terakomodasi dalam kebijakan yang dijalankan si pemenang. Sebaliknya, dalam demokrasi deliberatif—mengingat prosesnya didasarkan atas partisipasi dari semua warga untuk menghasilkan sebuah kesepakatan—semua partisipan secara bersama-sama “memiliki” hasil keputusan.⁵²

Bertolak dari latar teori sebelumnya, beberapa unsur kunci dari konsep atau model demokrasi deliberatif dapat dirumuskan atau dikerangkakan sebagai berikut.

⁵² Dengan demikian, beberapa konsep kunci dalam *corpus* teori demokrasi deliberatif tampak sejalan dengan pemikiran Mohammad Hatta tentang demokrasi asli desa di Indonesia yang umumnya menekankan unsur “rapat/pertemuan (rembug/musyawarah) antar warga”, “gotong-royong” dan “mufakat.”

- 1) Adanya posisi yang setara, sama, dan tanpa diskriminasi—atas dasar apapun—bagi semua warga atau pun komunitas. Dengan posisi semacam itu, setiap warga menjadi subyek otonom, tidak saja bagi dirinya sendiri, tetapi juga terhadap warga lain dalam konteks komunitas.
- 2) Terdapat suatu kondisi yang menjamin partisipasi penuh dari semua warga, tidak saja secara individual, tetapi juga dalam berbagai bentuk asosiasi (perkumpulan, serikat) warga. Atas dasar itu, semua warga dan asosiasi-asosiasi warga memiliki peluang (kesempatan) yang sama, terutama untuk menyatakan pendapat dan sikapnya secara terbuka (publik).
- 3) Terkondisikannya *free public sphere* yang berintikan komunikasi timbal balik yang bebas (tanpa dominasi) dan setara antar sesama warga, antar warga dengan asosiasi-asosiasi warga, serta antara warga dengan institusi formal (perumus dan pelaksana) kebijakan.
- 4) Institusi formal—baik sebagai perumus maupun sebagai pelaksana kebijakan publik—menerima partisipasi penuh dari warga. Dengan demikian, institusi formal bukannya menjadi penghambat proses partisipasi warga, melainkan justru menjadi sarana atau forum yang memfasilitasi semua warga atau pun asosiasi-asosiasi warga dalam rangka:
 - a) Secara bersama-sama mengidentifikasi persoalan-persoalan kolektif;
 - b) Memberikan ruang bagi perbincangan, diskusi, dan pertukaran argumen yang rasional, adil, dan terbuka bagi setiap warga untuk membahas persoalan kolektif;
 - c) Setiap peserta perbincangan publik dipersyaratkan untuk dapat membangun argumentasi rasional serta *mema-*
hami dasar argumentasi pihak lain. Dengan demikian,

demokrasi deliberatif juga didasarkan atas suatu kondisi yang menjamin terciptanya komunikasi timbal balik yang setara antar warga;

- d) Secara bersama-sama merumuskan kebijakan dan tindakan yang perlu dilakukan untuk pemecahan persoalan kolektif dalam bentuk pemufakatan sebagai keputusan atau pilihan yang diambil.
- 5) Proses 1, 2, 3, dan 4 akan menghasilkan keputusan dan tindakan yang memiliki legitimasi kuat dari warga secara keseluruhan.
- 6) Pada tingkat implementasi kebijakan, demokrasi deliberatif mempersyaratkan adanya pertanggungjawaban dan transparansi dari pelaksana keputusan serta kontrol warga terhadap pelaksana keputusan. Dengan demikian, proses dan hasil demokrasi deliberatif adalah munculnya “pemerintahan oleh yang diperintah” (*governing by governed*).⁵³

Selanjutnya kita akan melihat bagaimana kaitan antara demokrasi dengan pengembangan kapasitas desa. Bahwa masyarakat yang telah berdaya akan menjadi variabel yang menentukan bagi pengembangan kapasitas desa. Begitu pula sebaliknya, kapasitas desa yang baik akan memainkan perannya di dalam pemberdayaan masyarakat dan demokrasi di desa. Kapasitas desa dalam hal ini berkaitan dengan faktor, organisasi, konteks institusional maupun dimensi-dimensinya yang berkaitan dengan aspek pemerintahan desa dan *civil society* (masyarakat desa). Kapasitas diartikan sebagai kemampuan desa dalam menjalankan fungsi dan perannya secara

⁵³ Dengan demikian, demokrasi deliberatif tidak hanya bertitik tolak dari prinsip “dari dan untuk rakyat,” tetapi “dari, oleh dan untuk rakyat.” Lihat F. Budi Hardiman, “Demokrasi Deliberatif: Refleksi tentang Pilihan Demokrasi dan Syarat Kemungkinannya di Indonesia” (makalah untuk kegiatan Seri Diskusi Demokrsai CESDA-LP3ES, Jakarta: Agustus, 2006).

efektif, efisien, dan berkelanjutan.⁵⁴ Peran-peran yang dimaksudkan adalah dalam perencanaan pemerintahan, kompetensi secara administratif, SDM, kepemimpinan, anggaran, serta perannya dalam penguatan masyarakat desa dan lainnya secara memadai. Cakupannya meliputi dua aspek, yaitu secara institusional dan komunitas.

Persoalannya terletak bagaimana menumbuhkan sumber daya desa yang bersinergi dengan peningkatan kemampuan kapasitas desa. Pada intinya upaya untuk memberdayakan masyarakat desa memerlukan strategi yang lebih holistik. Melihat pengalaman negara lain, seperti Korsel dan Taiwan, ketika negara itu melakukan penataan desa pada 1970-an kerangka dan arahnya cukup jelas bahwa reorganisasi kelembagaan yang inovatif telah membantu perkembangan aliansi negara komunitas bagi pembangunan, di mana strategi yang diterapkan adalah bantuan pembangunan pedesaan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan komunitas pedesaan. Gagasannya adalah menggembelng komunitas ke dalam peningkatan keadaan hidup mereka sendiri di satu sisi dan di sisi lain memasukkan mereka ke dalam struktur sentral negara. Di sini terlihat bagaimana kontribusi komunitas dijadikan sebagai sumber daya utama dalam pembangunan di desa.

Dalam rangka memberdayakan masyarakat di atas, Korten memandang perlunya dikembangkan pembangunan yang terletak dan berpusat pada masyarakat. Teori Korten ini sebenarnya mirip dengan pengalaman Korsel dan Taiwan. Tujuan dari pembangunan yang terletak dan berpusat pada masyarakat adalah agar terjadi perubahan-perubahan struktural dan normatif dalam pembangunan. Oleh karena itu, bagi Korten ada tiga hal yang perlu dilakukan.

⁵⁴ Merilee S. Grindle, ed., *Getting Good Government Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, (Boston, MA: Desktop Publishing & Design Co., 1997), 34.

Pertama, memusatkan pemikiran dan tindakan kebijakan pemerintah pada penciptaan keadaan-keadaan yang mendorong dan mendukung usaha rakyat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri dan memecahkan masalah-masalah mereka sendiri di tingkat individual, keluarga, dan masyarakat. Kedua, mengembangkan struktur-struktur dan proses organisasi yang berfungsi menurut kaidah-kaidah swaorganisasi (organisasi yang mandiri). Ketiga, mengembangkan sistem-sistem produksi dan konsumsi yang diorganisasi secara teritorial yang berlandaskan pada kaidah-kaidah, pemilikan, dan pengendalian lokal.⁵⁵ Apa yang dikembangkan oleh Korten ini pada intinya adalah meletakkan pembangunan pada masyarakat atau masyarakat menjadi subjek dan bukan objek pembangunan.

Penguatan *civil society* sesungguhnya juga menjadi tugas dari kepala desa. UUNo. 6 Tahun 2014 Pasal 26 menyebutkan bahwa kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Namun, pada kenyataannya banyak kepala desa terlihat masih abai (atau sengaja abai) dalam melaksanakan amanat UU tersebut. Yang terjadi, justru ada kepala desa yang melakukan praktek *one man show* dalam pengelolaan dana desa seraya secara sistematis berupaya menutup akses masyarakat terhadap informasi di seputar pembangunan desa, khususnya penggunaan dana desa. Kurang dilibatkannya masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan mestinya mendapat perhatian, di mana dalam hal ini relatif terbatasnya akses masyarakat untuk mendapatkan informasi pengelolaan dana desa dan terlibat aktif. Padahal di dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 68 telah dijamin hak dan kewajiban masyarakat

⁵⁵ Dikutip dari Isbandi Rukminto Adi, *Pemikiran-pemikiran dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial* (Jakarta: Lembaga Penerbit UI, 2002)

desa untuk mendapatkan akses informasi dan dilibatkan dalam pembangunan desa.

Perilaku sebagian kepala desa tersebut tentu mengingkari semangat UU Desa terbaru yang justru terlihat kental dengan pendekatan deliberatif dalam pengembangan demokrasi di pedesaan. Semangat demokrasi deliberatif dalam UU Desa, sudah terasa ketika undang-undang tersebut sedari awal memasukkan asas-asas kebersamaan, musyawarah, demokrasi, partisipasi, dan kesetaraan dalam pengaturan desa yang di antaranya bertujuan mendorong prakarsa dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna peningkatan kesejahteraan bersama. Pelaksanaan pembangunan di desa mensyaratkan (perlu dibarengi) dengan pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Dengan demikian, di sini posisi demokrasi sentral dan proses menjadi dihargai karena demokrasi menjadi asas, nilai, sistem, dan tata kelola sehingga diharapkan dapat mendorong terbentuknya demokrasi yang inklusif, deliberatif, dan partisipatif. Hal ini berbeda dengan UU lama yang menempatkan demokrasi tidak sebagai asas dan nilai melainkan sekadar instrumen yang pada implementasinya membentuk demokrasi yang bersifat elitis dan mobilisasi partisipasi.⁵⁶ Sementara itu, di dalam melakukan perencanaan pembangunan, sesungguhnya kepala desa wajib melibatkan warga masyarakat desa (Pasal 80). Sementara itu, masyarakat desa juga berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan pembangunan desa, termasuk hak masyarakat desa di dalam melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan pembangunan desa, serta melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan pembangunan desa kepada pemerintah desa dan BPD (Pasal 68 dan 82).

⁵⁶ “Visi dan Semangat Undang-Undang Desa 2,” diakses pada 31 Desember 2017, <http://www.cifdes.web.id/2016/01/visi-undang-undang-desa.html>.

Kendati demikian, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dapat dikatakan masih mengandung pengaturan yang bersifat campuran/hibrida, di mana walau secara umum telah muncul dengan semangat demokrasi deliberatif, tetapi di sisi lain masih ditemui hal-hal bersifat *top down* yang merupakan bentuk pembinaan dari atas seperti adanya para pendamping desa maupun yang sifatnya memberikan patokan dari atas, seperti mengenai penggarisan alokasi penggunaan dana desa. Termasuk di antaranya, tetap adanya kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemkab/pemkot untuk dapat melakukan penataan desa. Hal yang mungkin bertujuan untuk membatasi semangat deliberatif demokrasi pedesaan. Hal demikian sebetulnya sesuatu yang cukup masuk akal bila kita memahami bahwa para perumus UU Desa kala itu agaknya paham bahwa puluhan ribu desa yang ada di Indonesia memiliki karakteristik yang berbeda-beda, yang bila kita melihat dari hasil penelitian LIPI dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yakni desa genealogis, desa rasional, dan desa hibrida.⁵⁷ Dengan demikian, disadari bahwa desa-desa di Indonesia memiliki kapasitas yang tidak sama dan kultur demokrasi yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, kendati secara umum UU mengandung semangat kuat untuk memberikan rekognisi dan subsidiaritas, tetapi dalam pelaksanaan kemudian tetap diperlukan adanya pembinaan dan pendampingan.

Sebenarnya ada keterkaitan erat antara transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Partisipasi publik tidak akan dapat terlaksana tanpa adanya transparansi. Transparansi juga akan mendorong peningkatan akuntabilitas publik. Sementara itu, akuntabilitas sulit terlaksana tanpa adanya pemantauan dan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan. Di samping informasi yang

⁵⁷ Moch. Nurhasim, ed., *Model Tata Kelola Pemerintahan Desa yang Demokratis*, (Jakarta: LIPI, 2008).

akurat, disyaratkan pula perlu pengetahuan yang memadai untuk memungkinkan warga berpartisipasi dalam sebuah sistem *local governance*. Guna mewujudkan kemitraan yang efektif—yang dapat disamakan dengan inti dari konsepsi demokrasi deliberatif yang mengandung semangat komunikasi yang saling setara—diperlukan syarat penting, yakni transparansi. Tanpa transparansi kemitraan tidak akan efektif karena tidak ada saling percaya yang mendalam di antara yang bermitra. Dalam konteks penerapan *good governance* dalam proses perumusan kebijakan publik menjadi perumusan kebijakan publik yang deliberatif, isu pentingnya adalah “apakah formulasi kebijakan sudah dilandasi praktik implementasi *good governance*, dalam arti sudah transparan, akuntabel, wajar dan adil, dan merupakan ketanggapan terhadap perubahan lingkungan”.⁵⁸

Dengan demikian, antara *good governance* dan demokrasi deliberatif memiliki hubungan sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 1. Hal ini karena dalam prinsip *good governance*—orientasi konsensus—diartikan bahwa tata pemerintahan yang baik adalah menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat dan bila mungkin konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.⁵⁹ Dalam hubungan yang lain—antara prinsip *good governance* dan demokrasi deliberatif—terletak pada kebutuhan akan adanya partisipasi masyarakat karena warga masyarakat mempunyai suara

⁵⁸ JV. Denhardt dan RB Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Expanded Edition) (New York: 2007); M. E. Sharpe, dalam “Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya,” ed. Antun Mardiyanta, *Jurnal Unair* (Departemen Ilmu Administrasi, <http://journal.unair.ac.id>, Volume 24, Nomor 3 Tahun 2011) 261–271.

⁵⁹ Moch. Nurhasim, ed, *Masalah dan Kelemahan Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan*, Jakarta: P2P-LIPI, 2009, 43-45.

dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung.⁶⁰

Tabel 1. Hubungan antara Prinsip *Good governance* dan Demokrasi Deliberatif

Prinsip <i>Good governance</i>	Uraian	Hubungannya dengan Demokrasi Deliberatif*
Partisipasi	Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan	Jelas ini merupakan bagian dari inti demokrasi deliberatif, di mana partisipasi warga merupakan kewajiban karena keputusan yang diambil pada prinsipnya didialogkan.
Orientasi Konsensus	Tata pemerintahan yang baik menjembati kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat dan bila mungkin konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.	Demokrasi deliberatif menekankan pentingnya musyawarah dalam mengambil keputusan.
Visi Strategis	Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan	Ada dialog dalam menentukan arah dan masa depan
Responsif	Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani	Interaksi lembaga dan pemerintah tidak lagi bersifat hierarkis karena lembaga yang ada mirip sebagai fasilitator bagi masyarakat
Akuntabel	Para pengambil keputusan di pemerintah bertanggung jawab kepada masyarakat	Pertanggungjawaban publik secara bersama
Keadilan	Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan yang sama	Prinsip utama dari demokrasi deliberatif karena peran individu setara dan punya peran penting. Sebab itu, demokrasi deliberatif melahirkan keputusan yang imparisial. ⁶¹
Efektif	Proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil bagi kebutuhan masyarakat	Proses demokrasi didorong untuk menyelesaikan masalah (<i>problem solving</i>).

Sumber: dimodifikasi dari John Graham, Bruce Amos, dan Tim Plumptre, *Principles for Good governance in the 21st Century* (Policy Brief Institute on Governance, No. 15, August 2003) 3.

*hubungan tersebut dilakukan oleh tim peneliti kajian Desa Pusat Penelitian Politik LIPI, 2018.

⁶⁰ Nurhasim, *Penanggulangan Kemiskinan*.

⁶¹ Lihat pula, Ramlan Surbakti, "Demokrasi Deliberatif", dalam Anndy Ramses M dan La Bakry, "Politik dan Pemerintahan Indonesia," (Jakarta: MIPI, 2009), 28–30.

Model pendekatan konvensional tentang demokrasi sendiri tampaknya agak sulit digunakan di pedesaan, mengingat ruang lingkup wilayah desa relatif terbatas dan karakter masyarakat relatif homogen sehingga dapat diandaikan bahwa partisipasi yang bersifat menyeluruh (kolektif) dari setiap warga dalam membuat keputusan yang dapat diterima secara luas (*legitimate*) sangat mungkin diwujudkan. Suatu proses yang tidak dimungkinkan melalui model demokrasi konvensional karena model demokrasi konvensional memiliki keterbatasan dalam memberikan ruang yang seluas-luasnya bagi munculnya partisipasi yang utuh bagi warga di satu sisi serta munculnya sebuah keputusan kolektif sebagai hasil pemufakatan di sisi lain.⁶² Konsep demokrasi deliberatif diandaikan sebagai sebuah proses yang memerlukan suatu kondisi untuk mencapai legitimasi dan rasionalitas yang berkaitan dengan proses pemufakatan pembuatan keputusan kolektif dalam suatu masyarakat. Dalam pandangan ini ditekankan bahwasanya institusi masyarakat politik disusun sedemikian rupa dalam batas-batas kepentingan bersama dari proses deliberasi kolektif yang dilakukan secara rasional dan *fair* di antara individu-individu sebagai komunitas warga yang *equal* (setara/ sederajat), bebas, dan tanpa tekanan.⁶³

Di sisi lain, Iris Marion Young menggarisbawahi bahwa model demokrasi deliberatif—atau yang juga kerap diistilahkan sebagai “demokrasi komunikatif” (*communicative democracy*)—mengandaikan adanya partisipasi setiap anggota masyarakat (warga) untuk secara bersama-sama berdiskusi/berbicara tentang aneka persoalan kolektif yang mereka hadapi, termasuk tindakan-tindakan yang

⁶² Lihat kritik Habermas terhadap beberapa kelemahan konsep atau model demokrasi liberal dalam Jürgen Habermas, “Three Normative Models of Democracy”, dalam Seyla Benhabib, *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of Political*, (New Jersey: Princeton University Press, 1996), 21.

⁶³ Habermas, “Three Normative Models”, 69.

akan diputuskan. Berbeda dengan konsep demokrasi konvensional yang umumnya meletakkan kompetisi antar kelompok kepentingan sebagai unsur pokok, konsep demokrasi deliberatif menekankan pentingnya unsur partisipasi yang lebih utuh dari setiap warga dan kebersamaan; tidak saja dalam seluruh proses politik, tetapi juga dalam menjatuhkan pilihan dan keputusan akhir.⁶⁴

Dengan demikian, konsep demokrasi deliberatif memberikan bobot yang lebih besar pada peran-peran partisipatif dari seluruh warga, di mana setiap persoalan kolektif selalu dimungkinkan diperbincangkan antar mereka sendiri dalam suasana komunikasi timbal balik yang bebas, setara, dan rasional. Tertutupnya ruang komunikasi timbal balik yang setara dikhawatirkan akan memunculkan orang-orang kuat yang dengan leluasa mendominasi proses-proses politik dengan akibat tersingkirkan kelompok lain ke luar arena. Komunikasi timbal-balik yang setara antar warga, oleh karenanya, merupakan salah satu unsur kunci dalam konsep demokrasi deliberatif.

Akan tetapi, bila kita berbicara tentang pelebagaan demokrasi di desa, hingga dewasa ini masih berhadapan dengan sejumlah kendala, antara lain masih belum sepenuhnya hilang struktur sosial yang hierarkis-dominatif, konservatisme dan pragmatisme masyarakat, serta kurang diperhatikannya proses pelebagaan politik. Hal ini sejalan dengan masih relatif kuatnya kultur feodalisme baik pada aparat birokrasi desa maupun masyarakat desa sendiri, termasuk pola-pola gaya instruktif dan bersifat mengatur di kalangan aparat pemerintahan desa sekaligus tetap belum muncul sepenuhnya “rasa keberanian masyarakat” untuk memutuskan sendiri apa yang menjadi kepentingan dan kebutuhan mereka. Sebaliknya, adanya rasa ketergantungan pada perintah dan aturan dari atasan/elite desa.⁶⁵

⁶⁴ Habermas, “Three Normative Models”, 120–121.

⁶⁵ <http://www.forumdesa.org/rencana/BukuTOR.pdf>. Jika kita berbicara mengenai

Oleh sebab itu, bila demokrasi deliberatif ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga desa dalam membentuk aspirasi dan opini agar kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah desa semakin mendekati harapan pihak warga masyarakat, aspek pendidikan menjadi amat penting. Tatkala masyarakat diharapkan terlibat langsung di dalam proses pengambilan keputusan, proses demokrasi jelas bukan hanya memerlukan adanya desentralisasi dan akuntabilitas, tetapi juga penguatan pendidikan masyarakat dan peningkatan kesadaran akan segala hak dan kewajiban.

Penelitian LIPI sebelum ini yang dilakukan oleh tim pada tahun 2006 memperlihatkan bahwa dinamika demokrasi desa setelah Orde Baru masih sangat bergantung pada peran pemimpin/elite politik. Gaya kepemimpinan, khususnya kepala desa, akan sangat menentukan warna dan arah kehidupan politik di desa. Pemimpin merupakan instrumen penting dalam mengubah kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi melalui perencanaan program yang dilakukan bersama warga, serta akan berpengaruh terhadap tersedianya akses dan keterbukaan ruang publik. Bahwa dinamika demokrasi di desa masih amat bergantung pada tipologi kepemimpinan di desa. Pemimpin yang terbuka akan memberi peluang demokrasi bisa berkembang, sebaliknya apabila pemimpinnya tertutup atau tidak transparan maka demokrasi menjadi gagal. Selain faktor pemimpin, agen demokrasi menempati posisi strategis

pembaharuan desa, setidaknya ada tiga isu besar yang seyogianya melekat di dalamnya, yakni: Pertama, menata kembali hubungan desa dan negara guna memperkuat pengakuan terhadap eksistensi desa, membangkitkan prakarsa dan potensi lokal, serta meningkatkan kemandirian desa. Kesemuanya demi perbaikan ekonomi dan kesejahteraan sosial desa; Kedua, rekonstruksi wilayah pedesaan guna memulihkan/memperkuat basis penghidupan masyarakat desa secara berkelanjutan. Ini antara lain membidik isu sumber daya lokal, kemiskinan, kependudukan dan ketenagakerjaan, modal sosial, budaya lokal, dan lain-lain (pemberdayaan kelompok-kelompok marginal); Ketiga, demokratisasi pemerintahan desa untuk membangun relasi yang demokratis.

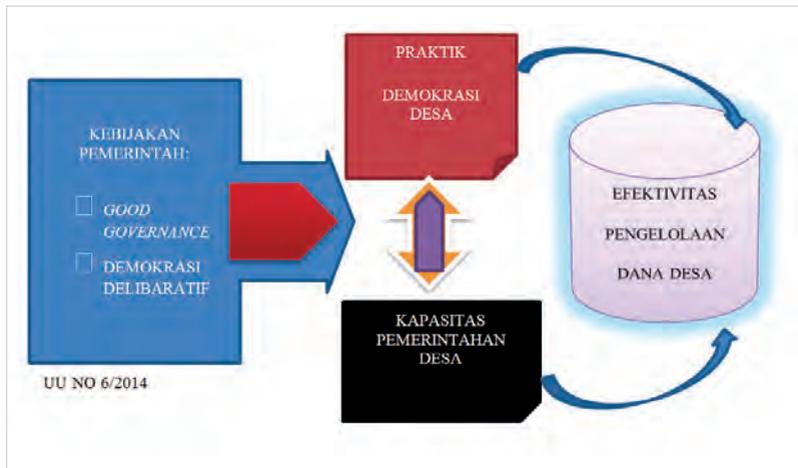
dalam upaya mendesakkan demokratisasi di masyarakat. Struktur sosial suatu masyarakat yang egaliter sekalipun tidak bermanfaat andai agen-agen demokrasi tidak aktif memainkan perannya. Demokrasi perdesaan pasca Orde Baru Indonesia masih pada level nonpartisipasi atau hendak memasuki sinyal partisipasi. Dalam beberapa kasus bahkan muncul apa yang disebut “manipulasi” (*manipulation*) dan “terapi” (*therapy*) yang sesungguhnya merupakan metode yang paternalistik. Dalam proyek-proyek pembangunan, pada awalnya saat perencanaan boleh jadi kepala desa mengundang tokoh-tokoh masyarakat, sebatas “untuk menyenangkan” warga. Namun, pada saat pelaksanaan proyek mulai berjalan, kepala desa akan berjalan sendiri serta tidak lagi merasa perlu melibatkan atau bermusyawarah dengan pihak-pihak lain di desa.⁶⁶

Dengan demikian, dalam agenda demokrasi dan otonomi desa permasalahannya ialah bagaimana kita dapat menumbuhkan kembali dan menyalurkan rasa percaya diri dan keberanian rakyat desa untuk mengekspresikan aspirasi dan kepentingan mereka yang dijalankan secara bersamaan dengan upaya mendorong masyarakat untuk secara mandiri mulai merancang, memutuskan, dan melaksanakan serta memenuhi segala sesuatu yang dianggap sebagai kebutuhan dan kepentingan mereka. Tujuannya hanya dapat tercapai melalui prinsip-prinsip demokrasi deliberatif yang menekankan pentingnya aspek “kolektivitas” dalam proses pengambilan keputusan, di samping unsur “pemufakatan” sebagai landasan diputuskannya sebuah pilihan kebijakan. Dua unsur mana

⁶⁶ Heru Cahyono, ed., *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*, (Jakarta: P2P LIPI, 2006), 211–212. Partisipasi warga di banyak desa baru sebatas partisipasi yang distimulasi (*stimulated participation*) dan masih lemahnya inisiatif warga.

dipandang relevan dengan karakteristik dan perwatakan sosial masyarakat desa pada umumnya.⁶⁷

Oleh karena itu, buku ini memuat pemikiran bahwa UU No. 6/2014 bukan hanya memberi landasan hukum bagi pengucuran dana desa, tetapi juga telah mengamanatkan mengenai pelaksanaan demokrasi deliberatif dan sekaligus *good governance* di desa. Dua hal ini akan memberi pijakan bagi praktik demokrasi desa dan sekaligus kapasitas pemerintahan desa. Sejauh mana dua hal tersebut berlangsung di desa akan memengaruhi efektivitas pengelolaan dana desa yang dapat diukur dari bagaimana penggunaan dana desa untuk kemajuan di desa secara partisipatif.



Gambar 1 Alur Pikir

⁶⁷ Meskipun tidak semua unsur konsep demokrasi deliberatif Habermas *feasible* untuk diterapkan pada era kekininian, namun menurut Seyla Benhabib, prinsip-prinsip dasar konsep ini lebih menjanjikan legitimasi warga yang lebih kokoh terhadap keputusan yang dijadikan pilihan dibanding dengan model liberal. dalam Jurgen Habermas, “Three Normative Models of Democracy”, dalam Seyla Benhabib, *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of Political*, (New Jersey: Princeton University Press, 1996), 67.

D. Metode dan Lokasi Kajian

Tulisan ini bersifat kualitatif dengan metode deskriptif analitis. Teknik pengumpulan data yang digunakan ialah penelitian lapangan (*field research*) dan kepustakaan (*library research*).

Studi lapangan dilaksanakan dengan menggunakan metode wawancara mendalam (*indepth interview*) yang dipandu oleh sebuah pedoman wawancara terstruktur sebagai metode pengumpulan data yang primer. Wawancara dilakukan terhadap beberapa narasumber penting di lokasi penelitian yang dianggap mewakili kelompok-kelompok yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, termasuk di dalamnya ialah tokoh-tokoh masyarakat, para kandidat kepala desa, para elite politik desa, kalangan partai politik, organisasi massa, dan kelompok penekan lainnya. Penentuan narasumber dilakukan secara *purposive*, yakni dengan memperhatikan kemampuan maupun pengetahuan narasumber tentang topik yang dikaji.

Di lapangan, peneliti juga melaksanakan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan stakeholders di desa maupun narasumber yang kompeten dalam tema persoalan yang dikaji. FGD dilaksanakan secara dua putaran, pada tahap pertama tim mengundang dari kalangan unsur masyarakat dan pada tahap berikutnya dilakukan FGD dengan para elite desa.

Lokasi penelitian ditentukan secara *purposive*, yakni Desa Harumsari (Kec. Porong, Kabupaten Sidoarjo) serta Desa Tanjung Sari (Kec. Sukahaji, Kabupaten Majalengka). Kedua lokasi penelitian ini dipilih atas dasar pertimbangan bahwa dari segi jumlah pemberian dana ke desa, dua desa yang dimaksud mewakili dua

kasus yang diasumsikan ekstrem. Satu desa mewakili praktik yang kurang baik dan desa satunya mewakili praktik yang baik. Mengapa hanya di desa Jawa Timur dan Jawa Barat, salah satu alasannya karena kedua provinsi tersebut merupakan dua provinsi yang paling banyak memperoleh dana desa dibanding dengan provinsi-provinsi lainnya. Secara lebih khusus, alasan pemilihan Desa Harumsari karena dianggap mewakili desa yang pengelolaan dana desa (dan demokrasinya) bermasalah sehingga menyeret kepala desa ke dalam kasus korupsi; sedangkan Desa Tanjung Sari merupakan *best practices* dalam pengelolaan dana desa, khususnya terkait dengan pembentukan sakola desa sebagai sarana memperkuat kesadaran warga atas hak dan kewajiban mereka dalam pembangunan. Sekaligus, desa yang telah menggunakan dana desa untuk mengatasi sejumlah permasalahan yang dihadapi desa juga digunakan untuk memacu kemajuan di desa secara partisipatif.

E. Sistematika Buku

Sementara untuk sistematikanya diawali dengan Bab I Pengelolaan Dana Desa: Catatan Pendahuluan. Selanjutnya, Bab II Perkembangan Desa di Sejumlah Negara: Perspektif Perbandingan. Pada bagian ini akan dikaji perbandingan perkembangan desa di beberapa negara (Korsel, Taiwan, Malaysia, dan Brazil) dengan melihat bagaimana kebijakan terhadap “desa” sebagai unit pemerintahan terkecil atau bagaimana desa diposisikan dalam struktur pemerintahan; bagaimana penyelenggaraan pemerintahan dan pemberian dana untuk desa di sejumlah negara tersebut ketika desa dijadikan sebagai agen pembangunan; sejauh mana peran desa sebagai agen pembangunan (*agent of development*); bagaimana pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat desa dan pemerintah desa menjadi sebuah kesatuan (*self governing community* atau *self local goverment*), serta bagaimana problematika yang dihadapi.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Bagian berikutnya, Bab III Kebijakan tentang Desa yang berjudul Eksperimen Demokrasi Desa: Dari Demokrasi Liberal ke Deliberatif. Dalam bab ini akan dibahas perkembangan kebijakan masa lalu dan masa kini tentang pengaturan desa. Selain itu, pada bab ini juga akan dilihat faktor-faktor kebijakan di era reformasi, khususnya yang menjadi landasan penerapan prinsip demokrasi deliberatif dan *good governance* di tingkat desa pada gagasan-gagasan muncul UU No 6/2014 baik dari sisi kekuatan dan kelemahannya. Selain itu juga akan dilihat kebijakan turunannya, baik yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa-PDT dan Daerah Tertinggal serta Kementerian Keuangan yang berkaitan dengan pengelolaan dana desa, demokrasi desa, pembangunan desa dan yang terkait.

Bab IV Praktik Demokrasi dan Pengelolaan Dana Desa: Di Desa Tanjung Sari. Pada bagian ini akan menguraikan praktik demokrasi desa pasca UU No.6/2014, bagaimana kebijakan desa dalam tata kelola pemerintahan dan dana desa; bagaimana praktik pengelolaan dana desa Tanjung Sari termasuk mendeskripsikan bentuk-bentuk penyimpangan, pemanfaatan dana desa, dan skema pembangunan; serta menampilkan kendala-kendala yang dihadapi dalam menerapkan praktik demokrasi serta problematik tata kelola pemerintahan dalam mengelola dana desa.

Sementara Bab V Praktik Demokrasi dan Pengelolaan Dana Desa: Kasus Desa Harumsari Sidoarjo. Bagian ini akan menguraikan praktik demokrasi desa pasca UU No.6/2014, bagaimana kebijakan desa dalam tata kelola pemerintahan dan dana desa; bagaimana praktik pengelolaan dana Desa Harumsari termasuk mendeskripsikan bentuk-bentuk penyimpangan, pemanfaatan dana desa, dan skema pembangunan, serta menampilkan kendala-kendala yang dihadapi dalam menerapkan praktik demokrasi serta problematik tata kelola pemerintahan dalam mengelola dana desa.

Bab VI Praktik Demokrasi dan Pengelolaan Dana Desa sebagai Catatan Penutup. Bagian ini merupakan kesimpulan dari keseluruhan Bab I sampai dengan Bab V mengenai praktik demokrasi desa dan pengelolaan dana desa yang berlaku di Indonesia berdasarkan kasus di dua daerah yang diteliti. Bab ini juga memberikan rekomendasi bagi para *stakeholder* terkait untuk memperbaiki dan meningkatkan kapasitas pemerintahan desa dan SDM-nya

Buku ini tidak diperjualbelikan.

2

Pembangunan Desa di Tiga Negara: Perspektif Perbandingan



dalam pengelolaan dana desa bagi peningkatan kedaulatan dan kesejahteraan masyarakat desa.

Pembangunan desa dewasa ini menjadi sorotan kritis sehubungan dengan tekanan arus globalisasi yang menjangkau hingga pelosok desa,⁶⁸ pada satu sisi, dan proses pembangunan nasional yang mengarah kepada perdesaan,⁶⁹ pada sisi yang lain. Fakta ini menjadikan pembangunan desa dengan segala aspeknya selalu menarik perhatian para pembuat keputusan dan ilmuwan, baik kelompok ilmu sosial maupun kelompok ilmu alam dan/atau teknologi, bah-

⁶⁸ Lihat A. Haroon Akran-Lodhi dan Kristobal Kay, ed., *Peasants and Globalization: Political economy, rural transformation, and the agrarian question*, (London: Routledge, 2008); lihat juga Bettina B. Bock dan Sally Shortall, ed., *Gender and Rural Globalization: Internasional Perspective on Gender and Rural Development*, (Boston: CABI, 2017).

⁶⁹ D.S. Priyarsono, "Membangun dari Pinggiran: Tinjauan dari Perspektif Ilmu Ekonomi Regional", *Journal of Regional and Rural Development Planning*, Vol. 1/1 (Februari, 2017): 42–52.

kan pemerhati dan praktisi pembangunan, baik di negara-negara sedang berkembang maupun negara maju atau industri.

Mengapa demikian menarik perhatian? Pembangunan desa yang awalnya berkuat pada upaya pembangunan pertanian untuk meningkatkan taraf hidup warga desa kemudian bergeser kepada pembangunan politik dalam konteks model demokrasi. Model demokrasi dimulai dari model demokrasi liberal yang menekankan pada aspek kepemimpinan kepala desa dan lembaga perwakilan desa, hingga dewasa ini menjadi model demokrasi deliberatif yang menekankan pada tata kelola desa dengan pilar utama pada partisipasi warga desa. Tata kelola desa menjadi semakin penting dan strategis sehubungan dengan pengucuran dana desa untuk setiap desa di Indonesia. Dua hal yang menjadi alasan penting dan strategisnya tata kelola desa di Indonesia sekarang ini.

Pertama, bahwasanya pengalaman pembangunan desa pada waktu-waktu sebelumnya mengabaikan posisi desa dalam kerangka kebijakan nasional yang hanya menempatkan desa sebagai objek pembangunan. Sebagai objek pembangunan, pengaturan tentang desa merupakan bagian terkecil dalam Undang-Undang (UU) Pemerintahan Daerah, seperti UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 atau merupakan sesuatu yang sangat tidak jelas dalam bentuk pemerintahan desa sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1979. Hal ini dapat dibuktikan pada sejumlah kebijakan selama Orde Lama dan Orde Baru. Posisi desa dalam konteks nasional ini mulai bergerak maju ketika Orde Reformasi. Perubahan ini mencapai puncaknya ketika diundangkannya UU Desa Tahun 2014. UU Desa Tahun 2014 merupakan wujud pengakuan negara terhadap desa dengan segala entitas dan atributnya yang berimplikasi pada kehidupan berbangsa dan bernegara, baik dari aspek politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Dengan UU Desa

ini, desa tidak lagi sebagai objek pembangunan, melainkan telah diposisikan sebagai subjek pembangunan dalam segala aspeknya.

Kedua, hal yang paling implikatif dalam pemberlakuan UU Desa Tahun 2014 adalah kebijakan fiskal bagi desa berupa ketersediaan anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dikenal sebagai dana desa (DD). Secara konseptual, DD ini dirancang guna mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi desa dalam pembangunan desa secara keseluruhan. Pada satu sisi, ia merupakan salah satu sumber pendapatan desa dan pada sisi yang lain, sekaligus diformat untuk memadukan seluruh skema penganggaran dari pemerintah kepada desa yang selama ini sudah berlangsung.

Pengucuran DD sudah berjalan selama empat tahun, 2015–2018 dengan hasil yang cukup signifikan, baik dari sisi mekanisme pengalokasian maupun dampaknya. Pada tahun 2018, pemerintah mulai membenahi pengalokasian DD dengan penyempurnaan pada proporsi dana yang dibagi rata, yang dikenal sebagai Alokasi Dasar, dan dana yang dibagi atas dasar suatu formula, sebagaimana dikenal sebagai Alokasi Formula, dengan 1) memberikan afirmasi pada desa tertinggal dan sangat tertinggal yang masih memiliki jumlah penduduk miskin yang tinggi; 2) memberikan fokus yang lebih besar pada pengentasan kemiskinan dan ketimpangan, yaitu dengan melakukan penyesuaian bobot variabel jumlah penduduk miskin dan luas wilayah.⁷⁰

Apa yang dilakukan Indonesia dalam mengubah kebijakan tentang desanya bukanlah sesuatu hal yang baru atau spesifik. Secara paralel, beberapa negara di Asia pun, seperti India, Korea Selatan, dan Tiongkok telah pula mengubah kebijakan tentang desa yang

⁷⁰ Humas DJPK, “Perubahan Rincian Dana Desa Menurut Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2018”, 10 Januari 2018, sesuai dengan PMK No. 226 tahun 2017, diakses pada hari Selasa, 10 Juli 2018, <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5800>.

menempatkan desa sebagai subjek pembangunannya. Pemilihan ketiga negara ini semata-mata lebih dititikberatkan pada keunikan masing-masing negara tersebut dengan masing-masing ideologi negara yang bersangkutan. Apa pun ideologinya, ketiga negara itu berhasil mengubah penampilan dan kinerja perdesaan mereka.

India berhasil membangun kembali kelembagaan perwakilan desanya, sedangkan pada pihak yang lain, Korea Selatan berhasil membangun desanya dengan fokus partisipasi masyarakat dan pemberdayaan masyarakat desanya. Sementara itu, Tiongkok pun berhasil membangun desanya dengan fokus pada pemilihan komisi desa dan penciptaan perusahaan desa. Berbeda dengan ketiga negara tersebut, Indonesia menerapkan kebijakan tentang desa yang berimplikasi pada DD ini diyakini sebagai yang pertama dan bahkan terbesar di seluruh dunia.⁷¹

Mengapa diperlukan kebijakan seperti ini? Sekurang-kurangnya dua hal merupakan alasan pokok diperlukannya kebijakan DD. Hal pertama adalah komitmen pemerintahan Orde Reformasi untuk membangun Indonesia secara nasional dari wilayah pinggiran dengan cara memperkuat daerah dan desa dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal kedua adalah tujuan pembangunan dipusatkan untuk menciptakan lapangan pekerjaan, mengatasi kesenjangan, dan mengentaskan kemiskinan.⁷²

Tulisan ini dimaksudkan untuk membandingkan pembangunan desa di tiga negara, yakni India, Korea Selatan, dan Tiongkok dalam upaya untuk memberikan penjelasan perbedaan serta persamaan keberhasilan ketiga negara tersebut tentang pembangunan perdesaannya. Aspek yang dibahas, meliputi politik dan ekonomi. Aspek politik berkenaan dengan demokrasi desa yang bertumpu

⁷¹ Kemenkeu RI, *Buku Pintar Dana Desa: Dana Desa untuk Kesejahteraan Rakyat*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2012), 2.

⁷² Kemenkeu, *Buku Pintar*.

pada sisi kelembagaan perwakilan desa dan tata kelola desa. Aspek ekonomi berkenaan dengan pembiayaannya. Keberhasilan ketiga negara ini dalam pembangunan perdesaan tentunya memberikan inspirasi dan/atau pembelajaran bagi praktik dan evaluasi pembangunan perdesaan di Indonesia.

Perbandingan ketiga negara Asia bagi Indonesia ini memang dirasakan agak janggal karena ketiga negara ini memperlihatkan perbedaan yang sangat mencolok pada aspek religi atau norma maupun aspek politik, dalam bentuk negara federal untuk India dan kesatuan untuk Tiongkok dan Korea Selatan, dan/atau ideologi negara sosialisme untuk Tiongkok dan kapitalisme untuk India dan Korea Selatan. Akan tetapi, dari perbedaan ini, ketiga negara Asia ini memberikan beberapa kondisi yang dapat dikembangkan lebih lanjut bagi keberlangsungan dan keberhasilan kebijakan tentang desa. Keberhasilan ketiga negara tersebut bersifat kasuistik yang bergantung pada latar belakang dan dinamika pada masing-masing negara. Selain itu, kondisi kasuistik ini tentunya berlaku pada tingkatan berikutnya yang merujuk kepada kebijakan otonomi, baik pada aspek politik maupun ekonomi, kepada masing-masing pemerintahan daerah di ketiga negara yang dikaji. Pada tingkatan tertinggi, tingkat nasional, landasan legalitas desa dimasukkan dalam konstitusi sebagaimana yang terjadi di India dan Tiongkok. Akan tetapi, landasan legalitas desa cukup dimasukkan pada tingkat UU sebagaimana yang berlangsung di Korea Selatan.

A. Desa di India, Tiongkok, dan Korea Selatan: *Antara Local Self-Government dan Self-Governing Community*

Konsep *local self-government* (LSG) secara historis dapat ditelusuri di tiga negara, yakni Indonesia, India, dan Rusia karena praktik LSG ini sudah berjalan sebelum terbentuknya negara-kebangsaan (*na-*

tion-state) yang bersifat modern di ketiga negara tersebut. Sebelum Indonesia merdeka, desa-desa di wilayah nusantara menerapkan LSG dengan penguatan aspek kepemimpinan dalam komunitasnya yang dikenal sebagai kepala desa.⁷³ India sebelum kemerdekaannya menerapkan konsep LSG dengan penguatan parlemen desanya.⁷⁴ Rusia ketika masih dalam Kekaisaran Tsar menerapkan LSG dengan penguatan aspek kepegawaian pada tingkat perdesaannya.⁷⁵ Khusus untuk Rusia, konsep kepegawaian pada tingkat perdesaan menjadi terkubur dengan terbentuknya negara Uni Soviet pada tahun 1905. Sementara itu, selama masa kekuatan kolonial Inggris dan Belanda yang menguasai wilayah jajahannya masing-masing, LSG seperti-nya masih tetap berlangsung. Akan tetapi, pascakemerdekaannya, kedua negara itu menerapkan *nation-state* dengan penguatan dan penonjolan pada aspek administrasi pemerintahan melalui penerapan *local government* (LG)⁷⁶ karena wilayah nasionalnya dibagi ke dalam sejumlah provinsi dan kabupaten hingga sampai ke tingkat kecamatan. LG kemudian berubah menjadi *local self government* (LSG) yang diberikan kepada satuan administrasi publik pada kawasan yang paling bawah, seperti desa. Dengan demikian, LSG merujuk kepada suatu LG yang bersifat otonom dengan praktik administrasi pemerintahan sebagai barang publik di tingkat desa yang langsung berhubungan dengan warga.

LSG diartikan sebagai suatu sistem otoritas lokal yang bersifat bawahan atau subordinat dari suatu otoritas di atasnya yang dikem-

⁷³ Soetarjo Kartohadikoesoemo, *Desa, Civilisations*, Vol. 4/1 (1954): 67–73, lihat juga Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa* (Jakarta: Balai Pustaka, 1984).

⁷⁴ Dharendra K. Vejpeyi dan Jenifer M. Arnold, “Evolution of Local Self-Government in India”, dalam Dharendra K. Vejpeyi, ed., *Local Democracy and Politics in South Asia*, (Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2003), 33–43.

⁷⁵ Thomas S. Pearson, *Russian Officialdom in Crisis: Autocracy and Local Self-Government, 1861–1900* (New York: Cambridge University Press, 1989).

⁷⁶ Lihat W. J. M. Mackenzie, *Explorations in Government: Collected Papers 1951–1968* (London: Macmillan Press, 1975), 31–195.

bangkan pada negara modern dengan serangkaian karakter sebagai berikut.

1. wilayah dan penduduk;
2. struktur kelembagaan untuk tujuan legislatif, eksekutif, dan administratif;
3. identitas legal yang terpisah;
4. cakupan kekuasaan dan fungsi yang disahkan oleh delegasi badan legislatif pusat;
5. otonomi.⁷⁷

Rasionalitas LSG terletak pada kaitannya dengan prinsip demokrasi.⁷⁸ Dalam hal ini, tiga teori dapat menjelaskan relasi antara LSG dengan demokrasi. Teori pertama meletakkan LSG dalam kaitannya dengan demokrasi sehingga demokrasi tidak kompatibel dengan karakter LSG. Sebaliknya, teori kedua memposisikan demokrasi dalam kaitannya dengan LSG sedemikian rupa sehingga LSG tidak kompatibel dengan karakter demokrasi. Teori ketiga menjelaskan bahwa LSG dan demokrasi secara organik saling berhubungan, saling tergantung, dan secara timbal balik saling mendukung.⁷⁹

Konsep *self-governing community* (SGC) diartikan sebagai suatu otoritas khusus masyarakat tertentu untuk mengurus kehidupan dan kebutuhan masyarakat tersebut. SGC ditujukan kepada masyarakat gereja⁸⁰ atau masyarakat adat atau kultur yang berbeda.⁸¹

⁷⁷ Hugh Whalen, "Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government", *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 26, No. 3, Agustus 1960, 377.

⁷⁸ Leo Moulin, "Local Self-Government as a Basis for Democracy: A Further Comment", *Public Administration*, Vol. 32, Winter, 1954, hlm. 433-437.

⁷⁹ Hugh Whalen, "Ideology, Democracy", hlm. 378.

⁸⁰ Michael D. McGinnis, "From self-reliant churches to self-governing communities: comparing the indigenization of Christianity and democracy in sub-Saharan Africa", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 20, No. 3, September 2007, 401-416.

⁸¹ Mark O. Dickerson dan Robert Sotton, *Northern Self-Government and*

Secara teoritik, baik sosialisme maupun demokrasi, sama-sama memberikan elaborasi tentang konsep SGC yang mampu menggambarkan kehidupan masyarakatnya. Kesamaan ini menjadi lebih menonjol daripada karakter kontradiktif di antara keduanya.⁸² SGC memiliki karakter, seperti subsidiaritas, pembiayaan blok (*block funding*), dan akuntabilitas finansial.⁸³

Hal pertama dalam pelaksanaan LSG pada masa pascake-merdekaannya adalah penyelesaian regulasi legal. Bahwasanya, ketiga negara yang dikaji, yakni India, Korea Selatan, dan Tiongkok menyelesaikan permasalahan status legal tentang desanya dalam konteks kenegaraan masing-masing. Dua negara, yakni India dan Tiongkok memasukkan ketentuan LSG untuk desa ke dalam konstitusi mereka; sedangkan, Korea Selatan menempatkannya dalam undang-undang tentang pemerintahan lokalnya.

Beberapa negara yang dikaji, India dan Tiongkok, memberikan label LSG kepada desa, tetapi menerapkan prinsip pemerintahan modern dengan memasukkan aspek administrasi publik untuk seluruh warga desanya; sedangkan Korea Selatan memberikan label LSG pada tingkat pemerintahan di atas desa. Dalam konteks masing-masing negara itu, LSG dipahami sebagai satu kesatuan unit masyarakat yang mampu memerintah dirinya sendiri dalam mengurus sejumlah urusan untuk keseluruhan warga desanya. Hal ini berbeda dengan SGC yang menihilkan aspek administrasi publik, tetapi memperkuat pemberdayaan masyarakat melalui model kepemimpinan masyarakat. Dengan demikian, konsep LSG memberikan arti yang lebih kuat bagi warga desa dalam suatu

Subsidiarity: Centralization vs. Community Empowerment (Ottawa: The Royal Commission on Aboriginal Peoples, 1995).

⁸² Barry Hindess, "Socialism and Democracy: The Elaborations of the Idea a Self-Governing Community", *History of European Ideas*, Vol. 19, No. 1-3, 1994, 309-315.

⁸³ Mark O. Dickerson dan Robert Sotton, *Northern Self-Government*, ii.

wilayah tertentu dengan kelembagaan parlemen desa daripada SGC yang hanya mencakup satu masyarakat khusus dengan model kepemimpinan masyarakat dan partisipasi.

Akan tetapi, tulisan ini memberikan fokus pada tiga negara, yakni India, Korea Selatan, dan Tiongkok yang memperlihatkan perubahan yang signifikan tentang perkembangan desa. Pemilihan ketiga negara ini lebih ditentukan oleh keberhasilan ketiga negara tersebut dalam membangun dan mengembangkan desa dalam konteks kebijakan nasional masing-masing negaranya. India memperkuat LSG melalui aspek kelembagaannya perwakilan desa dalam bentuk *Panchayat Raj*, sedangkan Korea Selatan memperkuat SGC melalui aspek pemberdayaan atau partisipasinya dalam bentuk *Saemaul Undong*, serta Tiongkok memperkuat LSG melalui aspek politik, terutama mekanisme pemilihan dan ekonomi desa, yakni dengan proses pemilihan secara langsung dalam bentuk kelembagaan perwakilan desa dan pembentukan badan usaha milik desa.

LSG di India dimulai pada tahun 1992 setelah adanya Amendemen Konstitusi India yang ke-73 dan ke-74. Amendemen Konstitusi ini memberikan status konstitusional kepada kelembagaan pada tingkat lokal untuk daerah-daerah perdesaan. LSG didasarkan pada aspek kelembagaan majelis atau perwakilan yang bertingkat tiga. Majelis bertingkat tiga dalam sistem pemerintahan lokal ini adalah tingkat desa sebagai tingkat yang paling rendah dengan sebutan *Gram Panchayat*, tingkat *Mandal* atau *Taluk* atau *Block* sebagai tingkat tengah yang disebut *Mandal Panchayat* atau *Taluk Panchayat* atau *Janpad Panchayat* atau *Panchayat Samit* dan tingkat distrik sebagai tingkat yang paling tinggi dengan sebutan *Zila Panchayat* dalam sistem pemerintahan lokal di India yang merupakan negara federal.

Sistem majelis yang bertingkat tiga ini disertai perubahan pokok lainnya. Pertama, pemerintahan lokal dilengkapi oleh perangkat

perencanaan pada tingkat distrik untuk pertama kalinya guna mempersiapkan perencanaan pembangunan ekonomi dan keadilan sosial. Oleh karena itu, setiap negara bagian membentuk Komisi Perencanaan Distrik yang bertanggung jawab untuk konsolidasi perencanaan yang disiapkan oleh *Panchayat* dan pemerintahan kota madya dalam masing-masing wilayah yurisdiksinya. Perencanaan sektoral ini tidak hanya menjamin kaitan antara sumber daya dan aktivitasnya yang diperlukan bagi perencanaan dan pelaksanaan program dan proyek pembangunan, tetapi juga mencakup alokasi anggaran dan basis pajak yang kecil bagi *Panchayat*. Selain itu, Komisi Keuangan Negara perlu mentransfer sumber daya finansial yang cukup kepada pemerintahan lokal sehingga pemerintahan lokal ini layak menjalankan tanggung jawabnya.⁸⁴ Prinsip desentralisasi ini diharapkan mampu untuk memperlemah penguasaan birokratik atas pemerintahan lokal.⁸⁵

LSG di Korea Selatan baru diterapkan pada tahun 1995 ketika pemilihan untuk pemimpin lokal tingkat gubernur dan kota dilaksanakan untuk pertama kalinya. Secara historik, Korea Selatan tidak memiliki catatan tentang keberadaan unit pemerintahan lokal yang otonom, kecuali adanya kelembagaan lokal otonom yang hanya berfungsi dalam soal moral, yakni *Hyangoo* dan *Hyangyak*, dan tidak sama sekali menyentuh soal-soal yang bernuansa politik. Kondisi ini sesuai dengan karakter masyarakat Korea yang diperintah secara sentralistik oleh sistem pemerintahan presidensial. Pemerintahan di Korea Selatan disusun secara hierarkis ke dalam empat tingkatan, yaitu otoritas pusat, pemerintahan tingkat provinsi, pemerintahan tingkat kota besar, dan pemerintahan kota kecil atau desa.

⁸⁴ S. Rai, "Local Politics and Government in India" (makalah dipresentasikan pada *Kongres Dunia XVIII Asosiasi Ilmu Politik Internasional*, Quibec City, Agustus 2000).

⁸⁵ Dharendra K. Vejpeyi dan Jenifer M. Arnold, "Evolution of Local Self-Government in India", 39-40.

Pada pemerintahan tingkat keempat yang paling rendah, pemerintahan kota kecil memperlihatkan karakter urban, sedangkan pemerintahan desa menunjukkan karakter rural. Sebelum tahun 1961, kota kecil dan desa ini memilih sendiri kepala pejabat eksekutifnya dan majelis lokalnya. Unit desa ini pada umumnya otonom dengan minimnya pendapatan asli desa sehingga desa-desa ini terpaksa mencari subsidi kepada pemerintahan lokal di atasnya. Oleh karena itu, kondisi ini memberi jalan bagi sejumlah pengendalian administratif dari pemerintahan di atasnya terhadap desa. Sejak tahun 1961, dengan dikeluarkannya *Extraordinary Measures Act*, kepala kota kecil dan desa ditunjuk oleh unit pemerintahan lokal di atasnya, komisioner kota besar. Bahkan sejak itu, kota kecil dan desa tidak lagi memiliki majelis lokal serta semata-mata berfungsi sebagai kepanjangan administratif dari pemerintahan lokal di atasnya, yakni pemerintahan kota besar.⁸⁶

Setelah reformasi tahun 1987, Korea Selatan menerapkan pemerintahan lokal berjenjang dua. Jenjang pertama sebagai pemerintahan lokal tingkat tinggi adalah pemerintahan lokal yang bersifat regional dengan cakupan pemerintahan provinsi dan pemerintahan kota metropolitan. Jenjang kedua sebagai pemerintahan lokal tingkat rendah adalah pemerintahan lokal yang bersifat munisipal dengan cakupan pemerintahan perdesaan, kota, dan distrik. Pada setiap pemerintahan lokal tingkat rendah ini, mereka memiliki sub-unit pemerintahan yang bersifat administratif untuk daerah-daerah perdesaan, seperti *Eup*, *Myeon*, dan daerah-daerah perkotaan seperti *Dong*.⁸⁷

⁸⁶ Linda Lessner, "The Korean Local Government System: An Outline of the Local Decision Making Structure Affecting Urban and Rural Projects", *Urban and Regional Report No. 77-11*, World Bank, May 1977.

⁸⁷ Jin Wook Choi, et.al., *Local Government and Public Administration in Korea*, (Seoul: Local Government Official Development Institute, 2012), 25.

Dengan demikian, LSG di Korea Selatan hanya sampai pada pemerintahan lokal munisipal, kota, dan distrik. LSG tidak mencapai ke tingkat desa. Desa dalam pengertian *village* di Korea Selatan tidak termasuk dalam sistem pemerintahan lokal. Desa-desanya di Korea Selatan hanya merupakan sub-unit pemerintahan bersifat administratif sebagai kepanjangan tangan pemerintahan tingkat munisipal. Sejalan dengan itu, desa-desanya di Korea Selatan tidak memiliki model pemerintahan masyarakat sendiri yang bersifat otonom sehingga desa di Korea Selatan merupakan SGC untuk mengurus kehidupan masyarakat desa.

LSG di Tiongkok menjadi titik tumpu perubahan strategis dalam konteks perpolitikan nasional. Perubahan ini dimulai ketika Tiongkok menetapkan konstitusi barunya pada tahun 1982. Pada kesempatan pertemuan kelimanya, Kongres Rakyat Nasional (KRN) V tahun 1982 mengesahkan Konstitusi Tiongkok 1982. Konstitusi Tiongkok tahun 1982 ini memberikan status legal terhadap Komisi Warga Desa (KWD) sebagai organisasi tata kelola massa yang bersifat otonom di tingkat perdesaan. Mekanisme penentuan keanggotaan KWD ini ditekankan pada proses pemilihan.⁸⁸ Perubahan nasional perpolitikan di Tiongkok selanjutnya dimulai dari perdesaan. Untuk itu, berdasarkan Dokumen Pemerintah Pusat No. 36 Tahun 1982, Komisi Sentral Partai Komunis Tiongkok (KSPKT) meminta uji coba untuk melaksanakan pembentukan KWD. Dalam kesempatan pertemuan ke-23 yang berlangsung pada 24 November 1987, KRN VI menetapkan Hukum Organik Komisi Warga Desa Percobaan (*Organic Law of Villagers' Committees Trial*) yang memuat ketentuan tentang organisasi KWD untuk menjalankan prinsip pemerintahan sendiri (*self-rule*).⁸⁹

⁸⁸ Lihat Pasal 111 Konsituti Tiongkok 1982 tentang Komisi Desa untuk warga perdesaan dan Komisi Residen untuk warga perkotaan.

⁸⁹ Xiaoshan Zhang dan Zhou Li, ed., *China's Rural Development Road*, (Singapura: Social Sciences Academic Press dan Springer Nature, 2018), 173.

Hukum Organik Komisi Warga Desa (HOKWD) tahun 1987 ini masih bersifat eksperimental yang diberlakukan secara khusus dan mulai berlaku secara formal sejak 1 Juni 1988. Karena status hukumnya masih bersifat eksperimental, pelaksanaan LSG di Tiongkok sejak tahun 1988 yang masih bersifat uji coba itu dilaksanakan selama sepuluh tahun. Pelaksanaan uji coba HOKWD ini di Provinsi Anhui menjadi titik terobosan dalam pembaharuan perdesaan di Tiongkok.⁹⁰

Pada tahun 1990, Kementerian Masalah Sipil mengeluarkan semacam keputusan yang berjudul “*Notice on Launching of Village self-rule Model Activities in All Rural Areas of the Nation*”. Keputusan ini menjadikan Kementerian Masalah Sipil sebagai kementerian yang mengendalikan bekerjanya model pemerintahan sendiri desa.⁹¹ Sejak tahun 1987 itu, pelaksanaan uji coba selama sepuluh tahun memberikan kemajuan dan pengalaman yang penting dan kaya. Akan tetapi, implementasi HOKWD pada setiap provinsi itu diserahkan sepenuhnya kepada masing-masing provinsi yang bersangkutan. Akibatnya, implementasi HOKWD menjadi sangat bervariasi sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing provinsi. Menurut statistik Kementerian Masalah Sipil Tiongkok, pada pemilihan KWD, sebesar 15 persen dari para direktur dalam KWD sebelumnya mengalami kegagalan dan sebesar 70 persen anggota KWD berpendidikan sekolah menengah pertama atau di atasnya.⁹²

Setelah sepuluh tahun masa uji coba, pada Oktober 1998, ketika sidang paripurna ketiganya, KSPKT XV mengusulkan model pemerintahan sendiri desa secara komprehensif yang

⁹⁰ Xiang Wu, *Contemporary Chinese Rural Reform*, (Singapura: Springer, 2016), 1-57.

⁹¹ Zhang dan Li, ed., *China's Rural*, 173.

⁹² Xiang Wu, *Contemporary Chinese Rural Reform*, 218.

menjadikannya sebagai tujuan yang paling penting dari pembangunan perdesaan di Tiongkok secara nasional. Satu bulan kemudian, pada 4 November 1998, pada kesempatan pertemuan ke-5, KRN IX secara formal mengeluarkan revisi HOKWD yang memberikan status hukum terhadap model pemerintahan sendiri desa. Dengan revisi tahun 1998 ini, model pemerintahan sendiri desa dilaksanakan secara resmi di seluruh wilayah Tiongkok pada 1998. Selama dua belas tahun pelaksanaan HOKWD, Kementerian Masalah Sipil Tiongkok kembali lagi mengubah pasal-pasal tertentu sebagai respons balik dari seluruh sektor publik. Pada kesempatan pertemuan Komisi Pelaksana ke-17 yang berlangsung 28 Oktober 2010, KRN XI mengeluarkan Revisi Kedua HOKWD. Perubahan yang paling signifikan dalam Revisi Kedua HOKWD berkenaan dengan suatu aturan pelengkap tentang pemilihan anggota KWD dan prosedur penggantian anggota KWD serta perbaikan sistem untuk diskusi secara demokratis dan mekanisme supervisi.⁹³

Dengan demikian, desa tidak dimasukkan sebagai bagian dari suatu pemerintahan lokal, seperti pemerintahan provinsi atau pun lainnya. Ia menjadi entitas sendiri di luar konteks struktur administrasi pemerintahan daerah. Selanjutnya, desa-desa di Tiongkok dikendalikan oleh KWD yang memiliki tanggung jawab untuk ketertiban umum, kesejahteraan, mediasi sengketa, manajemen tanah desa, dan kepemilikan kolektif. Keanggotaan KWD bersifat terbuka dan tidak harus berasal dari anggota partai. Berdasarkan hukum organik ini pula, desa dapat membentuk pemerintahan desa yang dipilih langsung oleh warga desanya dan pemerintahan desa yang terpilih ini memiliki serangkaian aktivitas otonom. Dengan keberadaan pemerintahan desa yang otonom ini, Tiongkok memperlihatkan perubahan yang bersejarah dalam mengukir demokrasinya. Artinya, kekuasaan mutlak partai telah

⁹³ Zhang dan Li, ed., *China's Rural*, 173.

Tabel 2. Perbandingan Desa di India, Korea Selatan, dan Tiongkok

Kriteria	India	Korea Selatan	Tiongkok
Desa	LSG	SGC	LSG
Otoritas	Otonom	Otonom	Otonom
Legalitas	Konstitusi	UU	Konstitusi
Karakter	<i>Panchayat Raj</i>	<i>Saemaul Undong</i>	KWD
Mekanisme	Pemilihan	Pemilihan	Pemilihan
Pendanaan Pusat	Kecil	Kecil	Kecil
Kontribusi Desa (Pembiayaan)	Besar	Besar	Besar
Tata Kelola	Tinggi	Tinggi	Tinggi

dipangkas pada tingkatan yang paling bawah.⁹⁴ Dengan kata lain, demokrasi di Tiongkok dimulai pada tingkat paling bawah di desa dan warga desa menikmati model demokrasi ini.

B. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa di India dijalankan oleh *Gram Panchayat* atau Dewan Desa. Anggota dewan ini dipilih langsung oleh warga desa untuk masa jabatan lima tahun. *Gram Panchayat* dipimpin seorang ketua yang dikenal sebagai kepala atau presiden desa dengan sebutan *Sarpanch*. *Sarpanch* ini didampingi oleh sekretaris *Gram Panchayat* yang ditunjuk oleh pemerintahan negara bagian untuk menangani aktivitas *Panchayat*. Dewan ini pun diberikan kewenangan dan sumber-sumber untuk merencanakan dan mengimplementasikan kebijakan pembangunan ekonomi dan keadilan sosial di tingkat desa. Keanggotaan *Gram Panchayat* juga memberikan porsi kepada perempuan dan kasta. Pemilihan anggota *Gram Panchayat* dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan yang independen pada setiap

⁹⁴ Daniel Kelliher, "The Chinese Debate over Village Self-Government", *The China Journal*, No. 37 (Januari, 1997): 63–86.

negara. Komisi Keuangan Negara (Federal) memberikan sumber keuangan bagi keberlangsungan aktivitas di desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa di Korea Selatan terpusat pada kepala desa (*village chief*) atau dalam bahasa Korea disebut *rijang*. Kepala desa bertanggung jawab untuk segala urusan administrasi desa yang ditunjuk oleh administrasi kabupaten. Kepala desa di Korea Selatan sekaligus bertugas untuk menjalankan koordinasi realisasi rencana nasional bersama pemerintahan pusat. Dengan kata lain, pemerintahan desa dan kepala desa merupakan kepanjangan tangan dari kekuasaan pemerintahan kabupaten.⁹⁵ Pemerintahan lokal mulai dari provinsi hingga desa di bawah kendali Kementerian Administrasi Publik dan Keamanan. Berdasarkan kementerian ini, pemerintahan pusat Korea Selatan hanya memiliki tiga tingkat ke bawahnya. Tingkat pertama adalah tingkat tinggi yang meliputi pemerintahan provinsi dan kota metropolitan dan tingkat bawah sebagai tingkat kedua, meliputi pemerintahan kabupaten dan kota; sedangkan tingkat ketiga adalah tingkat unit administratif, yang meliputi pemerintahan tingkat kecamatan dan desa atau kota kecil.⁹⁶

Penyelenggaraan pemerintahan desa di Tiongkok merupakan sesuatu yang baru dalam demokrasi desa pada konteks tata kelola desa yang dikenal dengan konsep pemerintahan sendiri desa. Konsep pemerintahan sendiri desa ini diartikan sebagai siapa pun yang menjadi pemerintah desa itu dipilih oleh para warga desa itu sendiri dan pemerintahan desa itu memiliki cakupan aktivitas tertentu yang bersifat otonom.⁹⁷ Hal berikut dari demokrasi desa di Tiongkok berkenaan dengan prinsip perwakilan yang sedemikian

⁹⁵ Byong Man Ahn dan William B. Boyer, "Rural Development and Leadership Patterns in South Korea", *Korean Studies*, Vol. 8, 1984, 85.

⁹⁶ Jin-Wook Choi, et.al., *Local Government*, hlm. 24–25.

⁹⁷ Daniel Kelliher, "Chinese Debate", 64.

rupa sehingga seluruh warga desa dewasa dapat berpartisipasi untuk membuat keputusan-keputusan atas segala permasalahan desanya.⁹⁸

Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan desa di Tiongkok dijalankan oleh dua kelembagaan. Pertama adalah KWD dengan fungsi eksekutifnya yang merupakan perwujudan dari hak demokrasi untuk menentukan pemimpin desa. Kedua adalah Badan Perwakilan Warga Desa (BPWD) dengan fungsi legislatifnya yang merupakan perwujudan dari hak demokrasi untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan di tingkat desa. Kedua kelembagaan ini menggambarkan struktur kekuasaan di desa. Pada satu pihak, KWD berdiri sebagai lembaga eksekutif desa yang bersifat kewenangan administratif, pada pihak lainnya, BPWD berposisi sebagai lembaga legislatif desa yang bersifat kewenangan partisipatif dalam pembuatan keputusan desa.

Berdasarkan Pasal 111 Konstitusi Tiongkok tahun 1982, KWD merupakan organisasi tingkat akar rumput yang bersifat otonom dari warga desanya. Anggota KWD dipilih melalui mekanisme pemilihan reguler dan adil. KWD bertanggung jawab untuk menangani permasalahan desa. Dengan kata lain, KWD tidak lain merupakan campuran antara tata kelola tingkat akar rumput dengan administrasi pemerintahan. Akan tetapi, ia sekaligus menjadi suatu lapisan semiformal pada struktur administratif kenegaraan yang paling bawah.⁹⁹

Sementara itu, BPWD di Tiongkok menjalankan peran sebagai parlemen perwakilan dengan fungsi legislatifnya atau sebagai pembuat keputusan bagi permasalahan desa. Pada sisi lain, BPWD ini

⁹⁸ Baogong He, *Rural Democracy in China: The Role of Village Elections*, (New York: Palgrave Macmillan, 2007), 88.

⁹⁹ Louie Kin-Sheun, "Village Self-government and Democracy in China: An Evaluation", *Democratization*, Vol. 8/4 (2001): 34–54.

pun dianggap sebagai lembaga partisipasi bagi masyarakat desa. Tekanan kepada prinsip perwakilan sebenarnya berkaitan dengan pilihan alternatif terhadap kelembagaan partisipasi seluruh warga desa.

Beberapa alasan dapat menjelaskan mengapa prinsip perwakilan atau demokrasi tak langsung ini lebih dipercaya dibanding dengan prinsip pelibatan keseluruhan warga desa dalam pengambilan keputusan. Alasan pertama merujuk kepada jumlah penduduk desa yang besar. Penduduk desa di Tiongkok dewasa ini pada umumnya berkisar antara 1.000 hingga 3.000 warga. Akan tetapi, penduduk beberapa desa jumlahnya mencapai 8.000 hingga 10.000 jiwa.

Alasan kedua berkaitan dengan sebaran dan lokasi desa. Pada desa-desa di kawasan pegunungan, lembaga perwakilan di tingkat desa dapat meliputi beberapa desa tradisional dan warga desanya kemudian terpecah di kawasan yang luas. Alasan ketiga adalah karena moda produksi sekarang menjadi tanggung jawab rumah tangga, tanah kemudian menjadi tanggung jawab masing-masing rumah tangga secara individual. Akibatnya, tanpa ketersediaan rencana kerja bersama yang disepakati, hal ini sangatlah sulit untuk mendapatkan waktu yang mampu memenuhi setiap rumah tangga.

Alasan keempat tertuju kepada desa-desa yang tertinggal. Mayoritas tenaga kerja di desa-desa tertinggal ini telah pergi meninggalkan desanya untuk bekerja atau berusaha di desa-desa lainnya.¹⁰⁰ Keterbatasan jumlah penduduk yang potensial ini akan mengganggu pelaksanaan model demokrasi langsung. Pertemuan-pertemuan dalam konteks badan perwakilan desa ini pertama merujuk kepada hukum provinsi tahun 1989, ketika Provinsi Hubei mulai mengimplementasikan HOKWD. Kemudian, prinsip perwakilan ini diperkuat dengan diberlakukannya prinsip otonomi

¹⁰⁰ He, *Rural Democracy*, 88.

desa sebagaimana ditentukan oleh Keputusan Menteri Masalah Sipil pada September 1990.¹⁰¹

C. Pembiayaan Pembangunan Desa di India, Korea Selatan, dan Tiongkok

Pendanaan desa di India sebagai negara federal ditentukan oleh negara bagian. Pengaturan pendanaan desa akan bervariasi untuk setiap negara bagian. Desa memang memiliki fungsi pembangunan dalam lingkup wilayahnya. Pada dasarnya memang, desa tidak memiliki kecukupan dana bagi pelaksanaan pembangunannya. Oleh karena itu, federal memberikan hibah untuk *Panchayat Raj*, di mana besaran hibahnya memperlihatkan peningkatan. Sebelum tahun 2000-an, pemerintah federal memberikan hibah sebesar Rs 100 per kapita dari jumlah penduduk perdesaan. Pada tahun 2000–2005, hibah ini meningkat menjadi Rs 2000 crore untuk *Panchayat Raj* dan Rs 8000 crore untuk badan lokal perkotaan. Lima tahun berikutnya, 2006–2010, pemerintahan federal meningkatkan lagi hibah ini sehingga menjadi Rs 20.000 crore untuk *Panchayat Raj* dan Rs 25.000 crore untuk badan lokal perkotaan.¹⁰²

Pada tahun 2011–2015, pemerintahan federal mengubah ketentuan hibah ini. Pertama, berkenaan dengan komponen hibah yang sejak 2011 meliputi dua komponen, yakni komponen dasar yang bersifat umum dan komponen kinerja yang bersifat khusus. Hibah kinerja ini hanya diberikan kepada negara bagian yang memenuhi kriteria kinerja tertentu yang ditentukan oleh pemerintahan federal. Ketentuan kedua berkaitan dengan besaran untuk daerah perdesaan dan daerah perkotaan. Besaran untuk kedua daerah mengikuti rasio jumlah penduduk desa kota atas dasar hasil sensus tahun 2001. Total hibah selama lima tahun (2011–2015) sebesar

¹⁰¹ He, *Rural Democracy*, 88.

¹⁰² Atul Sarma dan Debabani Chakravarty, *Integrating the Third Tier in the Indian Federal System* (Singapura: Palgrave Macmillan, 2018), 137–138.

Rs 87.511 crore untuk daerah perdesaan dan daerah perkotaan. Untuk kurun waktu 2016–2020, besaran hibah dari pemerintahan federal meningkat hingga menjadi Rs 287.436 crore untuk daerah perdesaan dan daerah perkotaan. Besaran ini sama dengan Rs. 488 per kapita pada tingkat agregat. Di luar besaran hibah untuk daerah perdesaan dan daerah perkotaan ini, pemerintahan federal pun memberikan hibah kepada *Gram Panchayat* dan daerah kota madya sebesar Rs 200.292,2 crore untuk *Gram Panchayat* dan Rs 87.143,8 crore untuk badan lokal kota madya.¹⁰³

Dengan latar belakang Korea Selatan sebagai negara kesatuan, pendanaan untuk pembangunan desanya sangat tergantung pada pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Dukungan pemerintahan kepada desa terlihat pada dua ukuran, yakni besaran pengeluaran pemerintah untuk pembangunan dan investasi pemerintah dalam proyek-proyek *Saemaul Undong*. *Saemaul Undong* merupakan gerakan desa baru sebagai suatu program pembangunan perdesaan yang berbasis masyarakat dengan dukungan penuh dari pemerintah Korea Selatan di bawah Presiden Park Chung He. Semula, program ini berlangsung selama sepuluh tahun, 1970–1979, yang dilaksanakan secara bertahap dalam tiga periode. Periode sepuluh tahun itu dibedakan ke dalam tiga tahapan, yakni tahapan pertama sebagai tahapan landasan atau pijakan kerja (1970–1973), tahapan kedua sebagai perluasan (1974–1976), dan ketiga sebagai tahapan peningkatan (1977–1979). Pengeluaran pemerintah untuk pembangunan desa ini meningkat 7,4 kali dalam kurun waktu 1971–1978, sedangkan investasi pemerintah dalam proyek-proyek *Saemaul Undong* naik 82,5 kali selama kurun waktu yang sama.¹⁰⁴

¹⁰³ Sarma dan Chakravarty, *Integrating the Third Tier*.

¹⁰⁴ Seok-Jin Eon, "Synergy between State and Rural Society for Development: An Analysis of the Governance System of the Rural *Saemaul Undong* in Korea", *Korea Observer*, Vol. 42, No. 4 (Winter, 2011): 598.

Yang menarik, di samping dukungan pemerintahan seperti itu, masyarakat desa berpartisipasi penuh dalam proyek-proyek *Saemaul Undong*. Bahwasanya, dukungan pemerintahan, baik pusat maupun lokal hanya memenuhi sebagian kecil dana keseluruhan dan sisanya ditanggung oleh masyarakat desanya sendiri. Kontribusi masyarakat desa dalam proyek-proyek *Saemaul Undong* meliputi lima bentuk, antara lain uang tunai, pinjaman, tenaga kerja, bahan material, dan tanah. Perkembangan dukungan pemerintahan dan kontribusi masyarakat desa dalam proyek-proyek *Saemaul Undong* selama kurun waktu 1971–1978 tergambar dalam Tabel 3.

Sejak awal, dukungan masyarakat yang besar dalam gerakan *Saemaul Undong* itu dipengaruhi oleh dua hal. Pertama, model pengasuhan dari kepemimpinan komunitas dipraktikkan oleh para pemimpin komunitas yang dipilih oleh penduduk warga desanya sendiri. Model pengasuhan seperti ini digambarkan sebagai keterlibatan secara total seorang pemimpin komunitas dalam kehidupan keseharian masyarakat desanya. Kedua, gerakan *Saemaul Undong* diletakkan sebagai suatu gerakan reformasi spiritual yang menganugerahkan semangat ketekunan, kemandirian, dan kerjasama kepada warga desa. Kedua hal ini menjadi faktor yang cukup dominan bagaimana warga desa di Korea Selatan mendukung gerakan *Saemaul Undong*.¹⁰⁵ Dalam hal ini, *Saemaul Undong* berfungsi sebagai proses pembelajaran peningkatan kapasitas warga desa dalam menangani segala permasalahan yang dihadapi warga desa dan desanya.

Secara keseluruhan, investasi dalam proyek *Saemaul Undong* bersumber dari dana pemerintah pusat dan daerah, donasi pen-

¹⁰⁵ Chang Soo Choe, “Key Factors to Successful Community Development: The Korean Experience”, *Discussion Paper No. 39*, (Tokyo: Institute of Developing Economies, 2015).

duduk yang merupakan pemberian penduduk sebagai warga masyarakat desa secara swasembada, dan sumber lainnya.

Dukungan pemerintahan sebagaimana terlihat dalam Tabel 3 untuk proyek-proyek *Saemaul Undong* memperlihatkan besaran dana dalam bentuk nominal uang. Akan tetapi, sesungguhnya dukungan pemerintahan untuk proyek-proyek tersebut berupa material, seperti semen dan lainnya, dan bukan dalam bentuk uang tunai. Dukungan pemerintahan dalam bentuk subsidi yang berupa uang ditujukan untuk jasa pelayanan publik terutama administrasi pemerintahan. Hal demikian dimungkinkan karena Korea Selatan menganut sistem pemerintahan pusat yang ketat. Jelas hal ini sangat berbeda dengan di Indonesia karena DD dilarang untuk membiayai administrasi pemerintahan desa.

Periode sepuluh tahun pertama menjadi cerita sukses pemerintahan Presiden Park Chung He sehingga *Saemaul Undong* dilanjutkan untuk sepuluh tahun kedua yang dikenal sebagai tahapan *overhaul*. Pasca keberhasilan *Saemaul Undong*, pemerintah Korea Selatan memberlakukan Undang-Undang Dukungan Organisasi Gerakan *Saemaul* yang dikeluarkan pada bulan Desember 1980. Dengan UU ini, pemerintahan Korea Selatan melanjutkannya sebagai gerakan organisasi *Saemaul* yang dikelola di bawah otorisasi kementerian pemerintah yang berkompeten.¹⁰⁶ Dalam hal ini, pemerintah pusat Korea Selatan tetap mengalokasikan anggarannya untuk Organisasi Gerakan *Saemaul* (OGS).

Sepuluh tahun pertama setelah UU Organisasi Gerakan *Saemaul* ini, pemerintah Korea Selatan melakukan pembaharuan kebijakan pembangunan desa berikutnya melalui kerjasama

¹⁰⁶ Gerakan Organisasi *Saemaul* terdiri dari Federasi Pusat Gerakan *Saemaul*, Komite Sentral Pemimpin Gerakan *Saemaul*, Asosiasi Wanita Pusat *Saemaul*, Komite Sentral Gerakan *Saemaul* di Kantor/Pabrik, Perpustakaan Pusat *Saemaul*, dan organisasi-organisasi yang berkaitan dengan *Saemaul*.

Tabel 3. Dukungan Pemerintahan dan Kontribusi Masyarakat Desa dalam Saemaul Undong Unit: Satu juta won (Harga Dasar Tahun 1971) (%)

Tahun	Investasi untuk Setiap Sumber Finansial			Jenis dan Jumlah Swasembada Penduduk					
	Total Investasi	Dana Pemerintah	Donasi Penduduk	Lainnya	Tunai	Pinjaman	Tenaga Kerja	Bahan	Tanah
1971	12.200 (100,00)	4.100 (33,6)	8.100 (66,4)	-	-	-	-	-	-
1972	31.594 (100,00)	3.581 (11,3)	27.348 (86,6)	665 (2,1)	-	-	21.116 (77,2)	5.238 (19,2)	994 (3,6)
1973	96.111 (100,00)	17.333 (17,8)	76.850 (80,10)	2.128 (2,2)	-	-	-	-	-
1974	132.790 (100,00)	30.780 (23,1)	98.734 (74,4)	3.272 (2,5)	17.923 (18,2)	14.699 (14,9)	54.139 (54,8)	10.089 (10,2)	1.888 (1,91)
1975	295.895 (100,00)	124.499 (42,1)	169.554 (57,3)	1.842 (0,6)	53.471 (31,5)	40.790 (24,1)	63.876 (37,6)	8.646 (5,1)	2.771 (1,6)
1976	322.652 (100,00)	88.060 (27,3)	227.440 (70,5)	7.152 (2,2)	56.734 (24,9)	77.080 (33,9)	78.197 (34,4)	12.553 (5,5)	2.885 (1,3)
1977	466.532 (100,00)	138.057 (29,6)	325.033 (69,7)	3.442 (0,7)	80.425 (24,7)	107.951 (33,2)	96.268 (29,6)	33.888 (10,4)	6.501 (2,0)
1978	634.191 (100,00)	145.703 (23,0)	487.835 (76,9)	653 (0,1)	113.337 (23,2)	192.697 (39,5)	102.437 (21,0)	42.803 (8,8)	36.561 (7,5)

*Sumber: Whang (1980: 46)

**Catatan: Angka dalam kurung adalah komponen rasio. Beban penduduk merefleksikan komponen rasio dengan beban penduduk pada tingkat 100,0. Dikutip dari: Seok-Jin Eon, "Synergy between State and Rural Society for Development: An Analysis of the Governance System of the Rural Saemaul Undong in Korea", Korea Observer, Vol. 42/4 (Winter, 2011): 604.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

antara pemerintah dengan pihak swasta. Sepuluh tahun kemudian, 1990–1999, Korea Selatan mengalami pertumbuhan ekonomi yang sangat signifikan setelah pembaharuan ini. Sejak tahun 2000, pemerintahan Korea Selatan kemudian berambisi untuk menginternasionalkan model gerakan *Saemaul Undong* ini. Selama lima belas tahun, internasionalisasi model *Saemaul* ini dilakukan oleh *Korea Internasional Cooperation Agency* (KOICA).

Pada tahun 2011, Amerika Serikat (AS) dan Korea Selatan menandatangani suatu MoU tentang kerjasama pembangunan internasional yang meletakkan Korea Selatan sebagai negara pertama yang berubah dari penerima bantuan AS menjadi mitra donornya. Dengan kata lain, Korea Selatan mulai mengeksport model pembangunan desa ke negara-negara berkembang di Asia dan Afrika.¹⁰⁷ Lebih lanjut, Korea Selatan memformat pertemuan internasional bagi pemimpin gerakan pembangunan desa yang dikenal sebagai *Global Saemaul Leadership Forum* (GSLF) yang pertama pada tahun 2014. Peserta forum GSLF ini merupakan delegasi nasional dari negara-negara seperti Laos, Myanmar, Mongolia, Filipina, Uganda, Tanzania, Rwanda, dan Ethiopia.¹⁰⁸ Bersamaan dengan pelaksanaan GSLF yang pertama itu, pemerintah Korea Selatan berhasil mendapat proyek pembiayaan untuk pembangunan desa dalam konteks proses internasionalisasi gerakan *Saemaul Undong* selama kurun waktu 2014–2017. Dalam hal ini, pemerintah Korea Selatan menyediakan dana sebesar 5,1 juta dolar AS dan UNDP menyiapkan dana sebesar 150 ribu dolar AS. Yang menarik dalam pembiayaan proses internasionalisasi ini adalah pembiayaan bentuk

¹⁰⁷ Scott A. Snyder dan Seukhoon Paul Choi, “From Aid to Development Partnership: Strengthening US-Republic of Korea Cooperation in International Development”, *Working Paper Council on Foreign Relations*, February 2012.

¹⁰⁸ Park Yuna dan Chang Se-Jeong, “First global Saemaul forum kicks off”, diakses dari <http://koreajoongangdaily-joins.com/news/article/article.aspx?aid=2996334>, pada 17 September 2018.

cost sharing pemerintah dan kontribusi dari masyarakat kira-kira sebesar 20 juta dolar AS.¹⁰⁹ Pada bulan November 2015, Korea Selatan kemudian menyelenggarakan pertemuan internasional GSLF yang kedua dengan menghadirkan sekitar 500 delegasi dari 50 negara untuk mempelajari model gerakan *Saemaul Undong*. Tujuan penyelenggaraan forum internasional ini adalah penyebarluasan pengetahuan tentang keberhasilan gerakannya ke seluruh negara-negara yang sedang berkembang. Pelaksana forum ini adalah Pusat Pelatihan *Saemaul Undong* yang berpusat di kota Seoul.

Pembiayaan untuk desa di Tiongkok sejalan dengan peningkatan perhatian pemerintahan Tiongkok yang mengarah kepada pertanian, petani, dan masyarakat perdesaan. Pembiayaan dengan fokus kepada pertanian, petani, dan masyarakat perdesaan akan bersentuhan dengan kebijakan fiskal pemerintah Tiongkok yang bersifat sentralistik. Pemerintah nasional atau pusat di Tiongkok menerapkan kebijakan fiskal yang sentralistik dengan pembagian tanggung jawab fiskal antara pemerintah pusat di Beijing dengan pemerintahan daerah sesuai dengan pembagian administrasi wilayah ke dalam tiga tingkatan utama, kemudian disisipkan dua tingkatan lainnya di bawahnya.¹¹⁰ Pemerintah pusat Tiongkok dewasa ini mengelola 33 daerah tingkat provinsi, 334 daerah tingkat prefektur, 2.862 daerah tingkat kabupaten, 41.034 daerah administratif tingkat kota, dan 704.382 daerah tingkat desa. Pemerintah

¹⁰⁹ UNDP, “*Saemaul Initiative Towards Inclusive and Sustainable New Communities*”, United Nations Development Programme, 24 Januari 2014.

¹¹⁰ Konstitusi Tiongkok menerapkan tiga tingkatan utama di bawah pemerintahan pusat, yang meliputi pemerintahan daerah provinsi sebagai tingkat pertama dalam bentuk provinsi, daerah otonom, munisipalitas, dan daerah administratif khusus. Tingkat kedua adalah tingkat kabupaten dan tingkat ketiga adalah tingkat kota. Dalam implementasinya, Tiongkok menerapkan dua tingkatan tambahan, yakni tingkat prefektur di bawah provinsi dan tingkat desa di bawah kabupaten/kota. Akan tetapi, Tiongkok menerapkan kantor distrik publik sebagai tingkat keenam.

pusat Tiongkok di Beijing belum mampu menyentuh Taiwan sehingga Taiwan dianggap sebagai satu provinsi yang terluar dalam sistem administrasi wilayah.

Pemerintahan pusat bertanggung jawab untuk pembiayaan pertahanan nasional, diplomasi dan hubungan luar negeri, polisi militer, proyek konstruksi utama, administrasi pemerintahan pusat, pelayanan publik pada tingkat pusat, dan pembayaran hutang; sedangkan pemerintahan lokal daerah bertanggung jawab pada pembiayaan administrasi pemerintahan daerah, pelayanan publik daerah, infrastruktur dasar dan renovasi, dukungan kepada pertanian, konstruksi dan pemeliharaan daerah urban, subsidi harga, serta pembiayaan lainnya.¹¹¹

Pendanaan desa di Tiongkok tidaklah otonom karena kekuasaan fiskal masih dipegang oleh pemerintahan pusat dan pemerintah daerah. Bagian terbesar pembiayaan bagi program pembangunan desa terletak pada pemerintahan daerah tingkat provinsi. Pendanaan desa di Tiongkok itu dibedakan ke dalam tiga kelompok pendanaan, yakni pendanaan desa untuk aspek-aspek administratif pemerintahan, kegiatan kemasyarakatan, dan pembangunan desa yang berkenaan dengan infrastruktur perdesaan, seperti jalan, jaringan listrik dan pipa-pipa bawah tanah, saluran air dan cadangan.

Pembangunan perdesaan di Tiongkok dapat dibedakan ke dalam tiga tahapan, yaitu tahap percobaan selama sepuluh tahun, tahap nasional selama lima belas tahun, dan tahap evaluatif sejak 2005 hingga sekarang ini. Selama tahap percobaan dan tahap nasional, program pembangunan desa dilakukan melalui program

¹¹¹ Achim Fox dan Christine Wong, "Financing Rural Development for a Harmonious Society in China: Recent Reforms in Public Finance and Their Prospects", *Policy Research Working Paper 4693*, (Washington, D.C.: World Bank, 2008), 10–11.

komisi desa, pemilihan langsung, serta badan usaha milik desa. Program pembangunan desa ini ternyata memberikan konsekuensi ketimpangan antara desa dan kota sehingga program pembangunan desa diubah menjadi Program Pembangunan Kembali Desa (PPKD) pada tahun 2005.

Program PPKD di Tiongkok yang diluncurkan pada tahun 2005 bertujuan untuk memperbaiki infrastruktur perdesaan berikut serangkaian jasa yang berkaitan. Selanjutnya pada 2006, PPKD memberikan fokus kepada pembangunan gedung bagi masyarakat perdesaan sebagai alat bagi perbaikan infrastruktur perdesaan dan penyusunan ketentuan-ketentuan yang lebih bagi jasa-jasa sosial yang menyertainya. PPKD menerapkan dua strategi. *Pertama*, penggabungan beberapa desa menjadi masyarakat residensial yang besar sehingga warga desanya tinggal di gedung apartemen dan perumahan kota, sedangkan desa-desa yang lama dihancurkan. Strategi *kedua* adalah peningkatan infrastruktur perdesaan dan jasa-jasa yang menyertainya bagi desa-desa yang tidak digabung dan warga desa tetap tinggal di desa-desa aslinya hingga mencapai tahapan sejajar dengan perkotaan.

Pada tahun 2007, PPKD memasuki tahapan eksperimental dengan membangun masyarakat perdesaan ketika pemerintahan pusat, melalui Kementerian Urusan Sipil, menetapkan 251 daerah eksperimen. Dalam hal ini, pemerintahan provinsi tidak melakukan intervensi dalam pemilihan desa mana saja yang akan dimasukkan ke dalam program desa eksperimen dan pemerintahan daerah, *county*, diberikan kewenangan untuk menentukan sendiri desa-desa mana saja yang dirancang sebagai desa percontohan.¹¹²

¹¹² Lior Rosenberg, "Why do Local Officials Bet on the Strong? Drawing Lessons from China's Village Redevelopment Program", *The China Journal*, No. 74 (Juli, 2015): 22-23.

Pemerintahan pusat menggiatkan kebijakan ini sejak pengumuman Kebijakan Perdesaan Sosialis Baru. Dengan mengatasi kelemahan desa-desa dan memberikannya bantuan preferensi, pemerintahan pusat memberikan subsidi semata-mata sebagai hadiah karena prestasi dalam pengimplementasian kebijakan yang dimaksud dan bukan dimaksudkan sebagai dukungan finansial.¹¹³

Hingga tahun 2016, pembiayaan untuk program pembangunan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah provinsi dapat dilihat pada Tabel 4. Pembiayaan program pembangunan kembali desa dalam anggaran pemerintahan terletak pada item Pengeluaran untuk Urusan Masyarakat Perdesaan dan Perkotaan.

Setiap desa lalu mengimplementasikan kebijakan nasional tersebut sesuai dengan kondisi faktual masing-masing desa. Keseluruhan pembiayaan proyek yang dibangun oleh desa-desa itu bersumber dari pembiayaan desa sendiri. Pemerintahan pusat dan provinsi tidak menginvestasikan uangnya untuk membantu pembangunan kembali perdesaan. Ketika desa-desa tidak memiliki kecukupan uang untuk menyelenggarakan proyek tertentu, proyek yang dimaksudkan harus ditunda hingga desa-desa bersangkutan memiliki kecukupan dana. Hal pembangunan perdesaan ini tergantung pada desa-desa yang bersangkutan untuk memikirkan pembiayaannya dalam pembangunan desa mereka sendiri.¹¹⁴

Pendanaan untuk pembangunan desa, khususnya infrastruktur di desa, disubsidi oleh pemerintahan provinsi. Sebagai satu contoh, Provinsi Anhui pada tahun 2006 memberikan komitmen untuk mengalokasikan anggaran sebesar 3,3 juta Yuan setiap tahunnya selama tiga tahun.¹¹⁵ Akan tetapi, besaran subsidi pemerintahan provinsi adalah kecil sekali, sekitar 10–25 persen, tetapi kurang

¹¹³ Rosenberg, "Why do Local Officials Bet", 36.

¹¹⁴ Rosenberg, "Why do Local Officials Bet", 36.

¹¹⁵ Rosenberg, "Why do Local Officials Bet", 27.

Tabel 4. Pembiayaan Program Pembangunan Kembali Desa dari Pemerintah Pusat dan Daerah, 2012–2016, dalam Yuan

No.	Tahun	Pemerintahan Pusat	Pemerintah Daerah	Jumlah
1.	2012	1.819.000.000	906.093.000.000	979.912.000.000
2.	2013	1.906.000.000	1.114.651.000.000	1.116.557.000.000
3.	2014	1.718.000.000	1.294.231.000.000	1.295.949.000.000
4.	2015	1.083.000.000	1.587.553.000.000	1.588.636.000.000
5.	2016	1.976.000.000	1.837.486.000.000	1.839.462.000.000

Sumber: National Bureau of Statistics of China (2017–2013)

dari 35 persen dari keseluruhan pembiayaan pembangunan perdesaan. Sisanya, masyarakat desa harus menanggung sendiri sebagian besar pembiayaan pembangunan perdesaan. Bagi desa-desa yang pendapatan desanya besar, mereka menggunakan pendapatan kolektif desanya tersebut. Sebaliknya, bagi desa-desa yang kecil pendapatan desanya, warga desa harus menanggung biaya pembangunan kembali tersebut secara kolektif. Setiap rumah tangga desa diperkirakan mengeluarkan beberapa ribu yuan untuk keperluan pembangunan kembali ini.¹¹⁶

Yang menarik adalah pemberian pemerintahan pusat ini baru diberikan ketika proyek pembangunan infrastruktur sudah selesai. Pemberian subsidi dengan cara seperti ini menjadi praktik yang umum di Tiongkok.¹¹⁷ Hal ini dilakukan dengan tujuan menjamin efektifitas biaya sehingga mampu menghindari penyalahgunaan yang membuat tujuan pembangunan tidak tercapai.¹¹⁸

¹¹⁶ Rosenberg, “Why do Local Officials Bet”, 34.

¹¹⁷ Sascha Klotzbucher, Peter Lassig, Jiangmei Qin, dan Susanne Weigelin-Schwiedrzik, “What Is New in the ‘New Rural Co-operative Medical System’? An Assessment in One Kazak Qounty of the Xinjiang Uyghur Autonomous Region”, *The China Quarterly*, No. 201 (Maret, 2010): 38–57.

¹¹⁸ Rosenberg, “Why do Local Officials Bet”, 35.

Tabel 5. Besaran Subsidi dan Pembiayaan Mandiri dalam Program Pembangunan Kembali Desa di Tiongkok

Nama Desa	Kota	Pengeluaran yang dibayar oleh desa (Yuan)	Persentase total investasi yang dibayar oleh desa
Chenggu			
X.W.T.	H.D	600.000+	90
H.P.	S.Z.	1.200.000	75
B.H.	X.D.	800.000–900.000	92
B.L.H.	H.S.	1.000.000	90
T.J.	M.T	965.000	86
Beian			
D.Z.	G.L.	450.000	67
L.W.	L.B.	1.000.000	70
W.Y.	M.M.	8.000.000	80
X.S.	G.H.	1.500.000+	66+
D.Z.	G.L.	450.000	67

Sumber: Rosenberg, "Why do Local Officials Bet", 35.

D. Desa Sebagai Agen Pembangunan di India, Korea Selatan, dan Tiongkok

Desa sebagai agen pembangunan meletakkan desa dengan segala atributifnya pada posisi pusat aktivitas untuk kemajuan desa. Kemajuan desa diukur dengan beberapa ukuran, seperti tingkat kemiskinan, kesejahteraan, tata kelola pemerintahan desa, kapasitas pemerintahan, serta tingkat partisipasi warga desa. Dengan demikian, desa sebagai agen pembangunan bukanlah satu fenomena tunggal, melainkan satu fenomena yang kompleks dengan segala keterkaitannya. Apapun ukuran yang dipakai, desa sebagai agen pembangunan pada akhirnya mereformasi desa sehingga menjadi desa mandiri. Dalam mencari kemandirian desa itu, suatu stimulus

Buku ini tidak diperjualbelikan.

menjadi pencetus bagaimana selanjutnya desa tersebut berkembang secara mandiri untuk menurunkan tingkat persentase warga desa yang miskin, meningkatkan kondisi kesejahteraan kehidupan warga desa, tata kelola pemerintahan desa, kapasitas desa, dan meningkatkan partisipasi warga desa.

Dalam hal ini, negara melalui pemerintahan pusat dan lokal telah memberikan stimulus dalam bentuk DD yang dikenal sebagai *grant* atau hibah atau insentif fiskal. Sekali lagi, stimulus ini pada prinsipnya bersifat sementara untuk jangka waktu tertentu dan bukan dalam jangka panjang.

Otonomi dan stimulus fiskal menjadi dua hal yang menguatkan agen pembangunan desa. Agen pembangunan desa tiada lain adalah warga desa yang aktif berpartisipasi dalam kelembagaan desa. Selain itu, agen pembangunan desa juga mencakup para aktor yang terlibat dalam perusahaan desa. Kedua aktor ini mampu mengubah kinerja desa menjadi desa yang mandiri. Hal ini dibuktikan dengan tingkat partisipasi kontribusi desa dan warga desa terhadap pembangunan desa yang mengalami peningkatan.

Untuk ukuran tingkat kemiskinan, desa diberikan kewenangan untuk memiliki badan usaha desa. Pembentukan badan usaha desa dipraktikkan di Tiongkok dan Korea Selatan. Tiongkok menerapkan *Chinese Town Village Enterprise* (TVE) dan Korea Selatan menggerakkan *Korean Village Enterprise*. Secara teoritik, pembentukan badan usaha desa ini tentu dapat dihadapkan dengan koperasi yang dibentuk oleh warga desa.

Dalam praktiknya, TVE dimiliki oleh warga desanya, tetapi dikendalikan oleh pemerintahan kota dan desa. Keuntungan yang diperoleh dari TVE didistribusikan kepada warga desa dan para pejabat pemerintahan kota dan desa. Struktur kepemilikan TVE dikonsepsikan sebagai solusi bagi masalah pemerintahan pusat

dan lokal di Tiongkok untuk memperbaiki kesejahteraan warga desa, dalam konteks keberlangsungan sistem politik dan pemberian insentif ekonomi kepada para agen lokal ini. Hak kendali tidak diberikan kepada warga desa, melainkan hanya diberikan kepada agen pemerintahan kota dan desa, semata-mata disebabkan ketidakmampuan warga desa untuk memberikan keamanan dan akses sumber daya yang merupakan titik kritis bagi keberhasilan TVE. Jumlah nominal warga desa dalam konteks kepemilikan TVE diberikan kepada warga desa itu semata-mata untuk menjamin keberlangsungan keuntungan tetap terkonsentrasi ke desa. Untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan ini, pemerintahan pusat menetapkan aturan-aturannya.¹¹⁹

Sementara itu, VE di Korea Selatan diterapkan bersamaan dengan pelaksanaan program *Saemaul Undong*. VE ini dilandasi oleh latar belakang sistem kapitalisme yang dijalankan oleh Korea Selatan. VE diletakkan dalam konteks sistem kapitalisme sebagai basis komunitas.¹²⁰ VE jelas diperuntukan bagi penguatan *Saemaul Undong* sebagai gerakan pembangunan yang dimotori oleh warga desa.

E. *Lesson Learned* dari Tiga Negara

Perkembangan desa di negara-negara yang dianalisis dalam tulisan ini menunjukkan perkembangan yang positif. Artinya, kinerja desa di negara-negara tersebut memberikan hasil-hasil yang signifikan sesuai dengan rancangan negara dalam meletakkan desa sebagai subjek pembangunan. Artinya, desa merupakan ujung tombak

¹¹⁹ Chun Chang dan Yujiang Wang, "The Nature of the Township-Village Enterprise", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 19 (1994): 434–452.

¹²⁰ Jae Eon Yu dan Chul Ming Jun, "The Emergency of Community-bases Capitalism: The Case Korean Village Enterprises", dalam *Capitalism and the Social Relationship: An Organizational Perspective*, eds. Hamid Kazeroony dan Agata Stachowicz-Stanusch (London: Palgrave Macmillan, 2014), 211–227.

dalam pengurangan kemiskinan warga desa. Hasilnya, secara paralel kondisi ini menjamin peningkatan kesejahteraan penduduknya.

Keberhasilan mereka ditentukan oleh latar belakang struktural masing-masing negara. India memperkuat *Panchayat Raj* untuk memandirikan desanya; Korea Selatan menggerakkan gerakan *Saemaul Undong* sebagai gerakan masyarakat untuk pembangunan desa yang menghasilkan badan usaha desa dan menjadi sumber bagi pemimpin di Korea Selatan; serta Tiongkok melegalkan KWD yang dipilih langsung oleh warga desa dan melegalkan badan usaha kota desa dalam rangka memperkuat model sosialis pasar yang baru.

Keberhasilan ini perlu diberikan catatan khusus bahwa ideologi negara pada setiap negara yang diteliti sangatlah dominan dalam dinamika pembangunan desa. Pertama, untuk Tiongkok, ideologi negara sosialisme secara nasional tetap tidak terguncang oleh pembaharuan di tingkat desa. Mereka hanya menggeser metode pemilihan pemimpin tingkat desa dengan pemilihan langsung. Hal ini tidaklah mengubah secara substansial karakter ideologi negara sosialisme. Kedua, untuk India, ideologi negara kapitalisme yang menggerakkan demokrasi parlementer di India mewarnai hingga tingkat desa. Aspek politik dalam bentuk perlemen desa di India ini mampu menerobos sekat-sekat sosiologis masyarakat India. Ketiga, untuk Korea Selatan, ideologi negara kapitalisme yang menggerakkan demokrasi liberal di Korea Selatan mampu menggerakkan masyarakat sipil di Korea Selatan, sejalan dengan karakter sosiologis masyarakat Korea Selatan yang paternalistik.

Pembelajaran bagi Indonesia dari pengalaman ketiga negara Asia itu berkaitan dengan tiga hal. Hal pertama adalah desa tidak diperkuat oleh parlemen desa sehingga kepala desa menjadi satu aktor yang tidak tertandingi. Pola kepemimpinan yang bersifat terpusat tanpa memberikan peluang aktor lain, pada satu sisi, dapat bersifat positif ketika pemimpin atau kepala desa memang

Buku ini tidak diperjualbelikan.

memiliki visi dan misi yang maju. Akan tetapi sebaliknya, ketika kepala desa memperlihatkan karakter yang nondemokratif, maka desa mengalami kemunduran struktural dan sosiologis; sedangkan BPD hanya bertindak sebagai pemberi stempel sah segala laporan yang dibuat oleh pemerintahan desa serta segala peraturan desa. Masyarakat sipil di perdesaan Indonesia sepertinya belum terbangun secara signifikan sehingga pengawasan masyarakat desa masih belum berjalan secara optimal. Lagi pula, ideologi negara Pancasila belum memberikan cetak biru bagi pengembangan perdesaan, baik dari sisi pemerintahan maupun pembangunan untuk berkontribusi bagi upaya peningkatan kesejahteraan dan pengurangan ketimpangan antar daerah.

Hal kedua adalah pengelolaan badan usaha desa. Pengalaman dua negara Asia sebagaimana yang berlangsung di Tiongkok dan Korea Selatan berhasil menciptakan badan-badan usaha milik desa untuk sumber pembiayaan pembangunan desa dan sekaligus strategi peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Hal ketiga adalah khusus untuk gerakan Saemaul Undong di Korea Selatan. Gerakan pembaharuan yang bersifat komunitas ini mampu menjelma menjadi satu mekanisme pembelajaran bagaimana warga desa meningkatkan kapasitasnya untuk mengatasi segala permasalahan warga desa dan desanya. Proses pembelajaran ini di luar jangkauan sistem pendidikan formal yang ada yang merupakan proses pembelajaran komunitas yang bersifat inklusif.

Sebenarnya, proses pembelajaran sebagaimana yang berlangsung di Korea Selatan itu memiliki kemiripan secara substansial dengan apa yang berlangsung dengan gerakan sakola desa pada satu desa di Kabupaten Majalengka. Hanya saja, gerakan sakola desa ini adalah murni satu gerakan yang hanya berlaku di satu desa oleh kepala desanya dan belum menular sebagai virus kepada desa-desa lainnya. Gerakan ini berjalan sendiri sepanjang masa kepemimpinan desanya.

3

Eksperimen Demokrasi Desa:

dari Demokrasi Liberal ke Deliberatif



Desa selalu menjadi tema yang menarik dalam dinamika politik Indonesia. Pembahasan desa dalam struktur pemerintahan di Indonesia tampaknya tidak pernah usang karena selain menyimpan “misteri”, terkadang juga menimbulkan polemik dan perdebatan yang tidak pernah berujung. Mengapa demikian? Sebab desa dengan variasi pengertiannya yang tidak sama dari waktu ke waktu dalam sistem pemerintahan di Indonesia terkadang masih menjadi agenda politis yang kental dengan muatan politik. Hal itu tidak jarang menyebabkan kebijakan pemerintah pusat “terkesan” ambivalen mengenai desa.

Tarik ulur eksperimen dalam menata tata kelola pemerintahan dan demokrasi desa menjadi contohnya, ibarat dua sisi yang terkadang saling bertolak belakang. Tidaklah heran apabila praktik demokrasi di desa mengikuti arus utama dari praktik demokrasi pada pemerintahan di tingkat nasional. Di era Orde Lama, misalnya,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

dikenal dengan istilah Desapraja melalui diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Sementara itu, pada era Orde Baru, pemerintah mengeluarkan UU No. 5/1979 sebagai revisi dari pengaturan tata kelola yang lama.

Demikian pula di pasca era Orde Baru, penataan desa tidak lepas dari skema demokrasi nasional yang dikembangkan oleh pemerintah. Melalui UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan demokrasi desa hampir mirip praktik demokrasi di tingkat kabupaten, di mana untuk pertama kalinya diperkenalkan konsep “perwakilan” dalam demokrasi di tingkat desa. Praktik ini mirip dengan demokrasi liberal yang menimbulkan konflik antara kepala desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai dampak dari pola relasi yang antagonis. Dalam perkembangan selanjutnya, pengaturan desa kemudian diubah seiring dengan perubahan UU No. 32/2004 yang di dalamnya sebenarnya juga mengatur desa, akhirnya UU tersebut diubah di mana pengaturan tentang desa diatur tersendiri dengan diundangkannya UU No. 6/2014 tentang Desa.

Pemberlakuan UU yang baru, yaitu UU No. 6/2014 dapat dianggap sebagai tonggak perubahan bagi tata kelola desa. Selain aspek yang berkaitan dengan pemberian dana desa, beberapa rekognisi kewenangan juga diberikan kepada desa dengan sejumlah konsekuensinya. Dalam praktiknya, pemerintah juga mengeluarkan sejumlah kebijakan yang intinya mendorong agar desa menjadi sebuah bagian dari pemerintahan yang demokratis juga harus akuntabel dan transparan dalam proses penggunaan dana desa dan dalam proses pembangunan. Beberapa pengaturan yang dilakukan pada dasarnya adalah ingin menjadikan desa berfungsi, meski terkadang juga bersifat “intervensi” sehingga makna demokrasi

deliberatif sebagai roh dari UU No. 6/2014 terasa hambar, bahkan terkadang menjadi “hilang”.

Bab ini akan menggambarkan sekaligus menganalisis persamaan dan perbedaan kebijakan pemerintah dalam mengatur tata kelola pemerintahan desa sejak Orde Lama hingga era reformasi. Analisis diletakkan pada sejauh mana eksperimen tata kelola pemerintahan desa dan praktik demokrasi desa yang dirancang dan dipraktikkan di tingkat desa. Melalui analisis tersebut dapat dipetakan perbedaan perspektif dan cara pandang pemerintah pusat dalam mengatur desa dan segala konsekuensinya, termasuk ide model demokrasi yang dikembangkan dan aturan-aturan yang berhubungan dengan *governance*.

A. Bentuk Demokrasi Desa: Dari Orla hingga Era Reformasi

Kalau ditelusuri bagaimana sebenarnya format demokrasi desa dari waktu ke waktu—khususnya sejak pemerintah pusat untuk pertama kalinya mengeluarkan UU No. 19 Tahun 1965 sebagai peralihan bentuk pemerintahan di Indonesia karena format pemerintahan masih sangat kental dengan nuansa kolonial (Belanda)—sebenarnya tidaklah terlalu jauh berbeda ketika pemerintahan berikutnya, khususnya di era Orba dan reformasi memformulasikan demokrasi desa.

Paling tidak ada tiga inti kalau dilakukan perbandingan, yang pertama, baik UU No. 19/1965, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014 yang mengatur tentang desa sama-sama memformulasikan bahwa demokrasi desa adalah sebuah bentuk demokrasi “tidak langsung”, dalam konteks relasi kepala desa dengan warga di tingkat desa, harus melalui sebuah lembaga yang mewakili warga desa.¹²¹ Ada kesamaan antara UU

¹²¹ Secara umum digunakan konsep kepala desa dan lembaga musyawarah, di mana

No. 19/1965, UU No. 5/1979, UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014 di mana tidak dikenal “parlemen” di desa, sedangkan pada UU No. 22/1999 desa justru mempraktikkan parlemen di desa dalam bentuk Badan Perwakilan Desa (BPD)—yang bisa mengawasi dan menjatuhkan kepala desa. Dalam konsep relasinya, jelas bahwa UU No. 22/1999 mempraktikkan prinsip demokrasi liberal seiring dengan sifatnya, di mana parlemen lebih kuat dibanding dengan eksekutif. Konsep itu juga ditularkan hingga ke tingkat desa. Dampaknya, mengemuka konflik dalam relasi antara kepala desa dan lembaga perwakilan. Konflik ini bahkan di sejumlah tempat meruncing, mengakibatkan kepala desa atau pemerintahan desa tidak bisa bekerja secara optimal. Kajian Pusat Penelitian LIPI tentang Konflik Elite Politik di Perdesaan secara khusus melihat relasi Kepala Desa dan BPD yang menunjukkan sifat konflikual akibat adanya *legislative heavy* di tingkat desa.¹²²

Secara umum, perbandingan itu menunjukkan bahwa perubahan wajah desa mengalami fluktuasi seiring dengan arah politik pemerintah pusat—khususnya kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri—dalam kurun waktu hampir 53 tahun tergambar secara ringkas pada Tabel 5.

penyebutan ini memang berbeda-beda menurut UU yang pernah berlaku. UU No. 19/65 menyebut Kepala Desapraja, sedangkan pada UU No. 5/1979 hingga pada beberapa UU di era reformasi menyebut sebagai kepala desa; sedangkan untuk lembaga musyawarah pada UU No. 19/65 disebut Badan Musyawarah Desapraja, UU 5/1979 dengan istilah Lembaga Musyawarah Desa, dan pada UU No. 22/1999 disebut dengan istilah Badan Perwakilan Desa, dan UU saat ini (UU No. 6/2014) menyebut dengan istilah Badan Permusyawaratan Desa.

¹²² Mengenai hal ini dapat dilihat pada Heru Cahyono, *Konflik Elit Politik di Perdesaan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).

Tabel 5. Perbandingan UU No. 19/1965 hingga UU No. 6/2014 yang mengatur tentang Tata Kelola Pemerintah Desa dan Demokrasi Desa

Item	UU No. 19/1965	UU No. 5/1979	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
Pemerintahan Desa	Kepala Desapraja	Kepala Desa	Kepala Desa dan BPD	Kepala Desa dan Perangkat Desa	Kepala Desa dan Perangkat Desa
Pengertian Desa	Kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.	Sebagai kesatuan wilayah	Sebagai masyarakat hukum	Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah	Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah
Struktur Pemerintah	Desa merupakan wilayah di bawah kecamatan	Tidak jelas	Tidak jelas	Tidak jelas	Tidak jelas
Pemilihan Kepala Desa	1. Dipilih langsung dan warga yang berhak adalah yang sudah berumur 18 tahun 2. Umur kepala desa adalah minimal 25 tahun	Dipilih langsung, (sekurang-kurangnya berumur 25 tahun dan setinggi-tingginya 60 tahun) oleh warga yang sudah berumur 17 tahun dan/atau sudah kawin	Dipilih langsung (minimal 25 tahun) oleh warga yang sudah berumur 17 tahun dan/atau sudah kawin	Dipilih langsung (minimal 25 tahun) oleh warga yang sudah berumur 17 tahun dan/atau sudah kawin	Dipilih langsung (minimal 25 tahun) oleh warga yang sudah berumur 17 tahun dan/atau sudah kawin

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Item	UU No. 19/1965	UU No. 5/1979	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
Pemberhentian	Badan Musyawarah Desapraja tidak dapat memberhentikan Kepala Desapraja	LMD tidak bisa memberhentikan kepala desa	BPD bisa memberhentikan kepala desa	BPD tidak bisa memberhentikan kepala desa	BPD tidak bisa memberhentikan kepala desa
Perwakilan	1. Badan Musyawarah Desapraja adalah perwakilan dari masyarakat 2. Jumlah paling sedikit 10 dan paling banyak 25 orang, tidak termasuk Ketua 3. Masa jabatan 4 tahun	Mewakili masyarakat	Perwakilan masyarakat	Unsur dari masyarakat dan dusun	Unsur dari masyarakat dan dusun
Proses pembentukan lembaga desa	Dipilih secara langsung dan paling sedikit berumur 18 tahun	Ditunjuk oleh kepala desa	Dipilih oleh masyarakat desa secara terbatas (Perwakilan)	Musyawarah mufakat	Musyawarah mufakat
Transparansi dan akuntabilitas	Tidak diatur dan tidak ada kewajiban	Tidak diatur dan tidak ada kewajiban	Tidak diatur dan tidak ada kewajiban	Tidak ada kewajiban	Wajib → kepala desa bisa diberi sanksi hingga diberhentikan
Pertanggungjawaban	Tidak diatur dan tidak ada kewajiban	Tidak diatur dan tidak ada kewajiban	Ke BPD dan Bupati	Ke Bupati/Walikota, BPD dapat tembusan	Ke Bupati/Walikota, BPD dapat tembusan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Item	UU No. 19/1965	UU No. 5/1979	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
Prinsip demokrasi	Musyawarah	Musyawahar mufakat	Demokrasi liberal	Musyawahar mufakat	Musyawahar mufakat (lebih condong ke deliberatif)
Keuangan desa	Tidak diatur	Tidak diatur	Tidak diatur	Tidak diatur	Diatur khusus, Pasal 75

Tabel 5 menunjukkan bahwa UU No. 19/1965, UU No. 5/1979, dan UU No. 32/2004, serta UU No. 6/2014 lebih memiliki perbedaan yang signifikan karena tidak ada relasi *vis-a-vis* antara kepala desa dengan lembaga musyawarah. Pada prinsipnya, lembaga musyawarah dengan variasi nama yang berbeda tidak dapat menjatuhkan kepala desa. Meskipun prinsip demokrasi yang dikembangkan adalah demokrasi musyawarah, tetapi tetap ambigu karena demokrasi langsung idealnya tidak membutuhkan “lembaga perwakilan” seperti adanya LKMD, LMD, dan sekarang Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dalam praktiknya tidak ada demokrasi musyawarah yang sebenarnya karena warga yang dilibatkan adalah perwakilan tokoh, perwakilan dusun, Rukun Tetangga (RT), dan Rukun Warga (RW).

Dilihat dari sisi kelembagaannya, ketiga UU tersebut agak mirip, tetapi secara konseptual roh demokrasi di desa yang dikembangkan pada UU No. 19/1965, UU No. 5/1979, dan UU No. 32/2004, serta UU No. 6/2014 tidaklah sama. UU No. 19/1965 tidak memiliki perspektif mengenai bentuk demokrasi seperti apa yang akan dipraktikkan di tingkat desa. Apakah demokrasi terpimpin sebagaimana terjadi pada praktik demokrasi di tingkat nasional dan pemerintahan tingkat I dan II. Ketiadaan tersebut sebagai dampak karena UU ini hampir belum dipraktikkan karena berkaitan dengan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

peristiwa politik tahun 1965 dan terjadinya pergantian rezim dari Ode Lama ke Orde Baru.

Dalam sisi substansialnya, UU No. 5/1979 lebih meletakkan demokrasiya mirip dengan UU No. 6/2014, yakni demokrasi musyawarah atau mufakat, tetapi UU No. 5/1979 tidak dapat disebut menganut prinsip utama dari demokrasi deliberatif seperti pada UU No. 6/2014. Mengapa demikian? Karena prinsip kekeluargaan dalam demokrasi musyawarahnya itu lebih kental ketimbang musyawarah dalam pengertian harus diikuti oleh komunitas di tingkat desa. Konsep desa sebagai kesatuan hukum masyarakat memiliki makna yang berbeda. Jelas sekali perbedaan itu tampak dan terlihat karena *self-governing community*-nya tidak diterapkan secara sama.

Sementara itu, pada UU No. 32/2004 justru sebaliknya, mengeliminasi proses demokrasi desa dari UU No. 22/1999 yang lebih bersifat “liberal” untuk diubah atau dikembalikan ke semangat demokrasi musyawarah dan mufakat. Walaupun ada perubahan substansi, dalam praktiknya tidak jelas apakah mengarah pada konsep demokrasi musyawarah dan mufakat seperti yang pernah ada pada UU No. 19/1965 dan/atau UU No. 5/1979 yang tidak dijelaskan secara lebih tegas sebab desa menerapkannya dengan cara yang berbeda-beda. Studi yang dilakukan oleh Sutoro Eko dkk pada tahun 2003 menunjukkan bahwa UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menyajikan sistem pengaturan desa setengah hati.¹²³

Penulis lebih melihatnya bukan setengah hati, tetapi jauh dari itu, konsep yang dikembangkan tidak memiliki arah yang jelas. Apakah desa akan diletakkan dalam struktur pemerintahan—sebagai struktur terendah—dengan kewenangan yang jelas dan dapat

¹²³ Lihat Sutoro Eko, *Desa Membangun Indonesia*, (Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembangunan Desa, 2003), hlm. vii.

mengembangkan demokrasi sendiri ataukah desa menjadi objek dari kebijakan pemerintah pusat yang tidak memiliki ruang dalam melakukan demokrasi dan pembangunan? Apalagi dalam praktik UU No. 5/1979, desa justru tidak dapat mengembangkan politiknya sendiri karena intervensi kekuatan negara—Orde Baru—ke desa begitu kuat sehingga mematikan politik di desa pada satu sisi. Selain itu, pada sisi yang lain justru negara mengintervensi segala bentuk demokrasi dan politik di desa selain melalui format yang diseragamkan, juga melalui intervensi militeristik di desa, di mana politik di desa diawasi dan dikontrol oleh kekuatan-kekuatan negara, khususnya oleh militer. Oleh karena itu, demokrasi dan otonomi desa sebenarnya tidak pernah diatur dan diberikan oleh negara karena pada dasarnya pengaturan desa di era Orde Baru adalah pengaturan negara dalam rangka mengontrol desa. Istilah yang sering muncul adalah negaranisasi desa atau pengaruh negara yang begitu kuat pada desa. Penyeragaman telah menyebabkan rusaknya kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat di sejumlah wilayah, khususnya di luar Jawa. Studi yang pernah dilakukan oleh Hans Antlov¹²⁴ menunjukkan bahwa negara selain telah masuk ke desa, juga negara telah merusak desa. Ini karena kehadiran negara tidak memperkuat keberagaman kesatuan masyarakat hukum yang menjadi basis kehidupan di desa.

Tidaklah heran ketika reformasi bergulir, perdebatan tentang pengelolaan desa merujuk pada sejumlah isu berkaitan dengan kemandirian politik, bentuk demokrasi, dan otonomi desa. Isu-isu yang berkaitan dengan penataan desa juga antagonis antara meletakkan desa sebagai *self-governing community* ataukah bagian dari *local self government*.

Akibat perubahan bentuk demokrasi itu, akhirnya kebijakan dalam penataan demokrasi desa dalam praktiknya diserahkan

¹²⁴ Hans Antlov, *Negara Dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal* (Yogyakarta: Lappera Pustaka Umum, 2003b)

intepretasi dan penerapannya pada desa atau lebih tepatnya pada kepala desa. Itu terlihat pada praktik UU No. 32/2004 di desa yang menyebabkan demokrasi musyawarah dan mufakat kadang-kadang justru mengalami deviasi. Ini karena pada desa yang kekuatan politiknya didominasi oleh orang-orang kepala desa terpilih, sifat dari praktik demokrasi menjadi kompromi. Sebaliknya, apabila kekuatan politik yang mendominasi lembaga musyawarah adalah musuh atau lawan politik dari kepala desa terpilih, sifat konflik-tual akan tampak kelihatan. Tidaklah heran, perubahan UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004 berimplikasi sangat penting bagi desa karena demokrasi desa yang mulai tumbuh pada era UU No. 22/1999 mengalami kemunduran sehingga proses demokratisasi di tingkat desa bukan saja stagnan, melainkan juga mengalami masalah sejak konsep perwakilan dari Badan Perwakilan Desa (BPD) diganti menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan kewenangan yang minim dan ada indikasi “pengebirian” pengawasan oleh BPD. Padahal konsep BPD menurut UU No. 22/1999 jelas berbeda, memiliki kewenangan dan pengawasan yang kuat. Walaupun ada pengawasan dan kontrol yang kuat, harus pula diakui bahwa penerapan demokrasi liberal sebenarnya juga kurang cocok dengan kondisi desa di Indonesia saat itu sebab gagasan kontrol terhadap kekuasaan dimaknai sebagai tandingan dan politik oposisi yang saling menjatuhkan. Relasinya tidak seimbang sehingga ada kecenderungan terjadi proses politisasi sejumlah aspek yang menyebabkan pertarungan politik lebih kental ketimbang proses pengawasan yang sewajarnya.

Dari sekian perubahan yang pernah ada, salah satu poin penting yang hampir mirip bahwa praktik pemerintahan dan demokrasi di desa sangat tergantung pada kepala desa yang terpilih karena peraturan perundang-undangan menempatkan kepala desa sebagai sentral kekuasaan—kecuali pada UU No. 22/1999—karena kekuasaan di desa dibagi antara kepala desa dengan lembaga perwakilan

(BPD). Kepala desa hampir menjadi kepemimpinan yang mutlak dalam menerapkan demokrasi dan jalan atau tidaknya *governance* di tingkat desa. Perubahan lain yang juga tidak begitu signifikan adalah fungsi kepala desa yang menurut UU diarahkan agar beralih pada manajemen pemerintahan yang moderen, tetapi fungsi kepala desa yang memiliki fungsi sosial menyebabkan pelayanan tidak bisa dikantorisasi sebab masyarakat belum berubah sehingga kepala desa dan perangkat desa masih terbebani oleh pelayanan 24 jam.

Dari sisi demokrasi, unsur kepala desa juga tampak menonjol pada UU No. 5/1979 dan UU No. 32/2004 karena pembentukan lembaga-lembaga “perwakilan” tetap di bawah kontrol dan konsolidasi kepala desa. Secara konseptual hal itu justru agak berbeda dengan UU No. 19/1965 di mana orang-orang yang akan mengisi lembaga musyawarah sebagai perwakilan masyarakat justru dipilih secara langsung dan bukan dimusyawarahkan di balai desa. Yang juga hampir mirip terjadi bahwa kewenangan kepala desa, baik pada desain UU desapraja di masa Orde Lama hingga era reformasi, kepala desa ditempatkan sebagai sentral seluruh kekuasaan di tingkat desa dalam menjalankan wewenangnya menurut peraturan perundang-undangan.

Sementara itu dari sisi gagasan transparansi dan akuntabilitas, hanya UU No. 6/2014 saja yang secara jelas mengatur hal itu. UU yang mengatur desa sebelumnya praktis tidak mengatur sama sekali, bahkan tidak ada kewajiban bagi kepala desa untuk menerapkan hal itu. Persoalan akuntabilitas dan transparansi ini memang berhubungan dengan pembaharuan tata kelola yang mulai muncul pada tahun 90-an dan mulai memiliki pengaruh di Indonesia setelah terjadi reformasi. Akibatnya wajar pengelolaan pemerintahan lebih dituntut transparan dan akuntabel sebagai bagian dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*). Walaupun ide ini sudah mulai disadari sejak

Buku ini tidak diperjualbelikan.

era reformasi, praktik di desa sendiri baru dipraktikkan secara “informal”, khususnya pada program PNPM Mandiri yang salah satunya dimotori oleh Bank Dunia. Secara perundang-undangan gagasan *good governance* sendiri baru muncul pada UU No. 6/2014 dengan semangat yang sangat kuat dan kental.

Mengapa bisa seperti itu? Sebab transparansi dan akuntabilitas biasanya merupakan bagian penting dari prinsip penggunaan anggaran, sedangkan anggaran yang diberikan ke desa sebelum UU No. 6/2014 berjumlah sangat kecil sehingga dianggap tidak perlu ada pengaturan mengenai hal itu. Berbeda setelah ada dana desa yang jumlahnya jauh lebih besar dan bersumber dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN), barulah prinsip transparansi dan akuntabilitas diwajibkan oleh UU. Salah satu dampaknya, kepala desa dan perangkat desa sebagian besar merasa kesulitan karena praktik itu baru diperkenalkan belakangan dan tanpa disertai sosialisasi teknis yang memadai.

B. UU No. 6/2014: Sebuah Pembaharuan Demokrasi dan Tata Kelola

Pengaturan desa yang dinamis, sebagaimana telah dijabarkan di atas, juga terjadi di dekade kedua reformasi dengan lahirnya UU No. 6/2014 tentang Desa. UU ini, dapat dianggap secara konseptual, mengalami berbagai lompatan dalam mengatur tentang desa. Lompatan itu, antara lain meletakkan desa dalam konteks penataan politik dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, di mana muncul komitmen politik dan konstitusional bahwa negara ingin memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, berdaulat, dan demokratis sehingga dapat melaksanakan pemerintahan dan pembangunan yang lebih kokoh di desa.¹²⁵ Semangat desa menjadi *agent of change/development* sangat kental dari sejumlah pengaturan pada beleid 6/2014.

¹²⁵ Eko, *Desa Membangun Indonesia*, xv.

Ide dan gagasan demokrasi yang hendak dikembangkan di desa sangat kelihatan bernuansa demokrasi deliberatif atau demokrasi musyawarah mufakat yang prinsipnya berbeda dengan UU No. 19/1965, UU No. 5/1979, dan UU No. 32/2004. Hak asal usul dan rekognisi diakui serta desa, berdasarkan asal-usul (khususnya adat), juga mendapatkan tempat dan perlindungan. Semangat itu selaras dengan UUD 1945 hasil amandemen Pasal 18 B ayat (2) yang secara tegas menyebut bahwa “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.” Prinsip ini sebelumnya tidak ada dalam konstitusi Republik Indonesia sehingga semangat pengakuan hak asal-usul dan rekognisi itu menjadi lemah pada undang-undang sebelumnya. Menurut Soejamto¹²⁶ hak asal-usul mencakup tiga elemen, yaitu 1) struktur kelembagaan; 2) mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan, terutama yang berhubungan dengan pelayanan publik dan pembebanan; dan 3) menentukan sendiri cara untuk memilih dan memberhentikan pimpinannya. Elemen pertama adalah kata lain untuk susunan asli. Oleh sebab itu, istilah susunan asli menunjuk pada kelembagaan atau aspek organisasi. Istilah tersebut menunjuk pada struktur organisasi, jabatan-jabatan dalam organisasi, serta hak-hak dan kewenangan jabatan-jabatan tersebut. Elemen yang kedua kadang-kadang dijelaskan sebagai sistem norma/pranata sosial. Di luar tiga elemen tersebut, hak atas harta kekayaan, termasuk hak ulayat, juga disebutkan sebagai cakupan hak asal-usul.¹²⁷

¹²⁶ Soejamto, *Daerah Istimewa dalam Kesatuan Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1988).

¹²⁷ Naskah Akademik Masyarakat Adat yang merupakan bagian dari penyusunan RUU tentang Desa yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Ini yang membedakan dengan pengaturan dan pengelolaan desa di masa sebelumnya. Sebagai contoh, Pasal 103 UU No. 6/2014 menegaskan akan kewenangan asli atau hak asal-usul desa yang diakui dalam mengatur dan melaksanakan pemerintahan berdasarkan susunan asli, ulayat atau wilayah adat, pelestarian nilai sosial budaya desa adat, penyelesaian sengketa adat, dan penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan desa adat. Susunan asli yang diakui (rekognisi) ini membedakan dengan UU sebelumnya karena dengan adanya pasal tersebut, desa menjadi terlindungi, khususnya desa yang menjalankan prinsip *self-governing community* seperti yang ada di Bali, Sumatera Barat, Papua, dan sejumlah daerah lainnya, seperti di Lombok dan sebagainya. Selain adanya rekognisi itu, juga ada wewenang yang berskala lokal, seperti dalam pelayanan dasar, sarana dan prasarana, ekonomi lokal, SDA dan Lingkungan yang merupakan bagian dari prinsip subsidiaritas, di mana desa memiliki kewenangan untuk mengatur persoalan atau urusan berskala lokal yang terjadi pada masyarakatnya sehingga ada unsur pembedaan bukan penyamaan antara satu desa dengan desa lainnya. Kewenangan lokal ini dapat diatur secara khusus oleh desa sebagaimana amanat UU No. 6/2014 Pasal 20 juga Pasal 81 ayat (4) yang memberikan keleluasaan pada program pembangunan skala desa atau menurut masyarakat desa menjadi prioritas.

Selain memperkenalkan sistem pemerintahan modern dalam UU Desa, juga diperkenalkan sejumlah prinsip pokok berkaitan dengan *governance* dan *good governance*. Konsep ini tidak pernah ada dalam pengaturan desa pada kebijakan pemerintah sebelumnya. Tetapi jelas bahwa pada UU Desa No. 6/2014, semangat mendorong desa untuk maju, modern, demokratis, transparan, dan akuntabel tampak sekali.

Perbedaan lainnya, untuk pertama kalinya sejak Indonesia merdeka, desa diberi ruang finansial dari Anggaran Pendapatan dan

Belanja Negara (APBN) paling sedikit 10 persen yang akan diberlakukan secara bertahap. Gagasan tersebut merupakan salah satu terobosan yang dicanangkan oleh pemerintah, walaupun mengenai hal ini pernah direkomendasikan oleh penelitian P2P LIPI tahun 2003 dalam buku kapasitas pemerintahan desa. Dengan adanya kebijakan 10 persen dana APBN untuk desa, konsekuensinya pemerintah harus membuat peraturan pemerintah mengenai keuangan desa yang diatur pada Pasal 75, termasuk besaran dana dari APBN dan tahapan-tahapan serta petunjuk teknis lainnya. Mandatori dari UU No. 6 Tahun 2014 ini, misalnya, mengharuskan Kementerian Keuangan untuk mengatur alokasi dana desa (ADD), penyaluran, penggunaan, serta monitoring dan evaluasinya. Selain itu, juga ada keharusan untuk mengatur bagaimana audit dana yang diberikan dan bentuk pelaporannya. Pengaturan tersebut akhirnya diatur pada PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang DD yang bersumber dari APBN. Pemerintah Pusat mengalokasikan DD secara nasional dalam APBN setiap tahun anggaran yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota. DD ditransfer melalui APBD kabupaten/kota untuk selanjutnya ditransfer ke APB Desa. Penyaluran DD dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD selanjutnya dari RKUD ke Rekening Kas Desa dan dilakukan secara bertahap pada tahun berjalan.¹²⁸ Pengaturan keuangan yang *rigid* ini termasuk yang membedakan dengan undang-undang yang mengatur desa yang pernah ada sebelumnya.

Oleh karena itu, dari sisi konsep dapat dianggap bahwa perubahan pada UU No. 6/2014 adalah yang paling komprehensif. Selain mengatur pengakuan hak asal-usul dan rekognisi, politik dan demokrasi diberi ruang, juga desa didorong memiliki fungsi pembangunan dan pemberdayaan yang semua itu ada dalam perintah

¹²⁸ Lihat Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, "Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan & Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa, 2013.

undang-undang sebelumnya. Dalam praktiknya, pengaturan pada UU No. 6/2014 juga lebih tegas menggabungkan antara konsep *self-governing community* melalui diakuinya hak asal-usul desa dan desa adat, serta reaktualisasi dari adanya badan-badan rapat desa sebagai bentuk dari salah satu prinsip *state-governing community* melalui pengakuan lembaga lokal sebagai dewan komunitas di tingkat desa. Di sisi lain, pengaturan tentang desa, juga didorong sebagai bagian dari struktur pemerintah—*local self government*—sebagai konsekuensi logis aturan-aturan penggunaan dari dari APBN dan pola-pola pembangunan dan arah pembangunan di desa yang diterapkan.

Menurut Gamawan¹²⁹, desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan daerah dan nasional. Bentuk desa dalam RUU ini adalah sebagai *local-self community* yang dimaknai bahwa semua pelaksanaan tugas pelayanan adalah berbasis masyarakat. Dari sini dapat dimaknai bahwa sejatinya pemerintah menyadari betul tentang pentingnya pengaturan kedudukan desa. Rumusan kedudukan desa, sebagaimana yang ada sekarang ini, merupakan hasil dari kesepakatan rapat Tim Perumus (Timus) tanggal 28 Juni 2013.¹³⁰ Menurut hemat penulis, bentuk gabungan antara *local-self community* dan *state-governing community* adalah dampak baru bagi kedudukan desa terkait terbitnya UU No. 6/2014.

Kedudukan desa dalam rumusan Pasal 5 UU No. 6/2014 merupakan bagian dari kompromi atas perdebatan mengenai Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945. UU No. 6/2014 telah menempatkan desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Kompromi tentang landasan konstitusional kedudukan desa memunculkan aturan tentang asas rekognisi dan subsidiaritas.

¹²⁹ Muhammad Yasin, dkk., *Anotasi UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa*. (Jakarta: Pattirol, 2015), hlm. 40.

¹³⁰ Yasin, dkk., *Anotasi UU No 6 Tahun 2014*, hlm. 40.

Rekognisi melahirkan pengakuan terhadap keanekaragaman kultural, sedangkan subsidiaritas terkait dengan relasi hubungan antara negara dengan desa setelah didudukkan, di mana negara tidak lagi mengontrol desa secara penuh tapi harus memosisikan desa sanggup mengelola dirinya sendiri.¹³¹

Dalam tata kelola pemerintahan, desa juga didorong agar memiliki sistem tata kelola yang lebih modern sehingga dikelola dengan prinsip-prinsip *good governance* dan *governability*. Melalui itu, pemerintahan desa difungsikan untuk melayani pelayanan dasar dari masyarakat. Desa didorong membangun sebuah rencana jangka pendek, menengah, serta panjang sebagai bagian dari pola pembangunan di tingkat daerah hingga pusat melalui adanya Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa. Dalam hal ini, desa harus menyusun Rencana Anggaran Pemerintahan Desa (RAPDes) secara berkala setiap tahun. Untuk menjabarkan anggaran tersebut, desa dituntut pula kesiapannya untuk prosedur, perencanaan, dan pencairan dana, baik DD, ADD, dan dana perimbangan (bagi hasil) dengan sistem yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Perencanaan pembangunan menjadi penting karena selama ini desa hanya didorong untuk membuat perencanaan tanpa bisa mengimplementasikannya akibat ketidakterediaan anggaran. Pasal 19 UU No 6/2014 mendorong setiap desa membuat satu perencanaan dan satu anggaran yang menjadi dasar dari pembangunan di tingkat desa. Persoalannya, apakah perencanaan di tingkat desa ini merupakan turunan dari perencanaan pembangunan di tingkat nasional dan daerah ataukah berdiri sendiri. Semangat UU No. 6/2014 Pasal 19 sebenarnya lebih pada konsep perencanaan desa yang berdiri sendiri berkaitan dengan persoalan hak asal-usul dan kewenangan yang diberikan. Semangat itu tampak sekali sebagai pesan dari Pasal 19 UU No 6/2014 karena bagaimanapun perencanaan dan

¹³¹ Yasin, *Anotasi UU*.

penganggaran dalam proses pembangunan tergantung pada situasi atau kondisi yang dihadapi oleh masing-masing desa.

Sistem keuangan merupakan suatu kewajiban sehingga para aparat di tingkat desa sudah mulai terbiasa dengan istilah-istilah administrasi keuangan, seperti perjalanan dinas, lelang barang dan jasa, standar keuangan, dan sistem administrasi keuangan secara daring dalam pelaporan pelaksanaan proyek yang bersumber dari DD, ADD, dan dana bagi hasil. Perubahan tata kelola keuangan secara tidak langsung telah mendorong sebuah proses bahwa desa harus siap ketika memperoleh dana dari negara (APBN dan APBD) dengan cara pengelolaan yang sudah ditetapkan oleh Kementerian Keuangan. Selain itu, untuk pertama kalinya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)—yang didahului oleh Inspektorat Kabupaten—secara berkala dan acak melakukan pemeriksaan keuangan. Hal seperti itu baru pertama kali terjadi dalam sejarah pemerintahan desa di Indonesia karena selama ini mekanisme pelaporan dan audit dana yang digunakan oleh pemerintah desa tidak pernah jelas. Sebagai contoh, untuk urusan keuangan telah dikeluarkan PMK Nomor 49/PMK.07/2016 tentang Tatacara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa sesuai dengan petunjuk dari PP 60/2014 tentang Dana Desa Bersumber dari APBN yang diubah menjadi PP 22/2015 tentang Perubahan atas PP 60/2014 dan PP 8/2016 tentang Perubahan Kedua atas PP 60/2014.

Hubungan antara penganggaran dengan persoalan ekonomi di tingkat desa tidak dapat dilepaskan begitu saja. Konsep desa menjadi garda depan dalam pembangunan, yang kemudian diiringi dengan pemberian dana desa, berimplikasi pada tugas lain dari desa selain pembangunan, yakni pemberdayaan masyarakat dan mendorong tumbuhnya ekonomi di tingkat desa. Semangat desa untuk membangun ekonominya tampak dari praktik beberapa tahun terakhir

(tiga tahun terakhir) setelah UU No. 6/2014 diberlakukan dengan tingkat variasinya masing-masing yang tentu tidak sama antara satu wilayah desa dengan wilayah desa lainnya. Bahkan desa-desa seperti berlomba-lomba membangun pusat-pusat ekonomi dan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

Dalam konteks itulah, desa dalam format UU No. 6/2014 didorong mempraktikkan prinsip-prinsip demokrasi dalam arti yang luas, bukan hanya demokrasi dalam pengertian memilih penguasa dan jalannya roda pemerintahan, melainkan bagaimana praktik nilai-nilai partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas harus diwujudkan. Tidaklah heran apabila pada UU Desa istilah-istilah akuntabilitas, transparansi, serta pertanggungjawaban pemerintahan kepada masyarakat diatur dan diwajibkan, tentu dengan format dan tata cara yang tidak sama dengan UU sebelumnya.

Meskipun demikian, penjelasan atas demokrasi musyawarah (demokrasi deliberatif) masih terlalu umum dan kurang dijabarkan pada naskah akademik ataupun pada penjelasan UU No. 6/2014. Telah nampak semangat demokrasi musyawarah sebagai koreksi model demokrasi liberal yang diterapkan pada UU No. 22/1999 dan bentuk demokrasi musyawarah yang diperbaiki pada UU No. 32/2004. Meskipun demikian, referensi demokrasi musyawarah di tingkat desa sebenarnya mengalami persoalan timbul dan tenggelam. Oleh karena itu, bisa jadi konsep demokrasi permufakatan (deliberatif) mengalami reduksi tergantung dari pemahaman kepala desa, perangkat desa, dan masyarakat desa yang masih kental dengan nuansa praktik pemerintahan era Orde Baru.

Dalam konteks itu, UU No. 6/2014 awalnya akan mendorong musyawarah desa (musdes) sebagai forum tertinggi dalam pengambilan keputusan berkaitan dengan desa. Namun, dalam praktiknya, hal ini masih bisa diperdebatkan karena musdes sebagai “pegangan” sebagaimana disebut pada penjelasan Pasal 54, “hasil ini menjadi

pegangan bagi perangkat pemerintah desa dan lembaga lain dalam pelaksanaan tugasnya,” justru bisa mendorong multitafsir dan menimbulkan konflik kepentingan dalam menentukan apa yang disebut sebagai isu-isu strategis dalam musyawarah desa dengan yang dipahami oleh pemerintah desa (kepala desa dan perangkatnya). Sebab penjabaran isu strategis yang perlu direspons dan dilaksanakan di tingkat desa diserahkan sepenuhnya oleh kepala desa dan BPD untuk menetapkannya. Ini merupakan bentuk distorsi awal dari konsep demokrasi deliberatif karena dalam praktiknya demokrasi deliberatif idealnya tetap menjadikan aspirasi dan penetapan Musdes sebagai kewenangan tertinggi. Hal itu yang tidak diatur dalam UU No. 6/2014 karena peran kepala desa, perangkat desa, dan BPD begitu kuat dan dominan. Bahkan dalam musyawarah pun unsur demokrasi deliberatif sebagai sebuah proses pengambilan keputusan yang melibatkan warga tereduksi dan masih bersifat elitis.

Meski telah disinggung mengenai demokrasi musyawarah (demokrasi deliberatif) dalam Naskah Akademik RUU Desa, semangat gagasan demokrasi deliberatif dalam praktiknya diambil oleh UU No. 6/2014, tetapi dalam pengaturannya kemudian menjadi “rancu”. Secara sekilas dari Tabel 6 tampak bahwa lembaga legislatif tidak ada pada UU No. 6/2014, berbeda dengan UU No. 5/1979 dan UU No. 22/1999. Hal ini karena demokrasi yang ingin didorong adalah demokrasi partisipatif dan langsung sebagai pengejawantahan dari demokrasi; pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat dalam bingkai prinsip demokrasi liberal. Demokrasi musyawarah ini mirip dengan demokrasi langsung, seperti pernah disinggung oleh Plato, dijalankan dalam prinsip-prinsip semua warga terlibat dalam proses musyawarah dan menentukan sebuah keputusan.

Tabel 6. Perbandingan BPD dalam Perundang-Undangan

UU No. 5/1979	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
Tidak mengenal lembaga legislatif desa; hanya ada lembaga musyawarah desa yang merupakan unsur pemerintahan desa.	Mengenal Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat; bersama pemerintah desa membuat Perdes dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan melakukan fungsi pengawasan.	Mengenal Badan Permusyawaratan Desa; berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.	Mengenal Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis dalam musyawarah.

Walaupun prinsipnya demikian, dalam pengaturannya ternyata demokrasi deliberatif hanya dimaknai sebagai “musyawarah” karena ternyata demokrasi musyawarah direduksi menjadi bagian dari adanya kehadiran Badan Permusyawaratan Desa (BPD), mirip dengan UU No. 32/2004 yang secara sekilas tampak tidak adanya perbedaan. Demokrasi deliberatif sesungguhnya lebih mirip dengan demokrasi asli seperti disebut oleh Bung Hatta, di mana semua orang terlibat dalam perbincangan dan permusyawaratan untuk menentukan masa depan dan persoalan yang dihadapi oleh desa. Pada era masa lalu mirip dengan rembug desa sebagai sebuah forum tertinggi dalam pengambilan keputusan di tingkat desa. UU Desa menyediakan sejumlah perangkat agar proses demokrasi musyawarah dapat berjalan, di antaranya adanya keharusan partisipasi, transparansi, akuntabilitas, deliberasi, dan pertanggungjawaban pemerintahan. Kepala desa bahkan bisa dinonaktifkan sementara apabila tidak memberikan pengumuman dan laporan pertanggungjawaban kepada masyarakat atau apabila ada warga yang merasa dirinya tidak memperoleh informasi.

Namun, fungsi BPD sebagai Badan Musyawarah Desa kekuatannya lemah dalam UU No. 6/2014 dibanding dengan UU No. 32/2004 karena BPD dalam UU No. 6/2014 tidak secara penuh ikut mengatur dan mengurus desa. BPD lebih mirip sebagai “panitia” musyawarah ketimbang sebagai perwakilan warga sebagaimana dimaksud pada konsep pembentukannya menurut UU No. 6/2016, apalagi pertanggungjawaban kepala desa langsung kepada bupati dan BPD hanya memperoleh tembusannya saja. BPD, menurut UU No. 6/2014, tidak memiliki fungsi hukum untuk menetapkan peraturan desa, tetapi hanya membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa. Hal ini berbeda dengan fungsi hukum BPD menurut UU No. 32/2004 yang memiliki fungsi menetapkan Raperdes. Hal itu merupakan konsekuensi logis dari penerapan prinsip demokrasi musyawarah, di mana BPD hanya sebatas sebagai “wadah penyelenggara musyawarah” karena idealnya kedaulatan ada di tangan rakyat, warga masyarakat desa.

Dalam konteks itu, musyawarah desa (musdes) memiliki makna bahwa BPD hanya sebagai “panitia”, kekuasaan dan kedaulatan ada pada siapa yang diajak musyawarah, yang dalam konsepnya diarahkan seluruh elemen masyarakat di desa. Makna itu menyiratkan bahwa BPD bersifat asosiatif, artinya hanya menjadi panitia, sedangkan musdes yang sesungguhnya adalah sebuah proses inklusi atau demokrasi yang bersifat terbuka dan bukan eksklusif atau tertutup. Ini konsekuensi logis dari prinsip demokrasi deliberatif atau demokrasi musyawarah yang diterapkan dalam UU No. 6/2014. Hubungan antara demokrasi deliberatif dengan *self-governing community* yang digabungkan dengan *local/state governing community*, di mana dalam proses musdes itu ada legalitas hukum oleh BPD, tetapi prinsip-prinsip musyawarahnya melibatkan semua orang sebagai manifestasi dari *self governing community* karena hal asal-usul diakui dan dilindungi oleh UU No.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

6/2014. Oleh karena itu, unsur musdes seharusnya menunjukkan perbedaan antara satu desa dengan desa yang lain, termasuk antara desa adat dan bukan desa adat.

C. Problematika Demokrasi Deliberatif, Dana Desa, dan *Governable*

Proses perubahan kebijakan untuk mendorong demokrasi di desa dan mewujudkan pemerintahan desa yang bekerja (*governable*) dengan tingkat kapasitas perangkat desa yang baik untuk menuju administrasi pemerintahan yang modern bukanlah hal mudah.

Ada sejumlah kendala yang dihadapi. Kendala dalam menciptakan demokrasi deliberatif atau demokrasi musyawarah saat ini di desa terbentur oleh permasalahan kultur dan kepemimpinan di tingkat desa. Kekuasaan yang besar di tangan kepala desa menjadi salah satu faktor yang bisa menghambat atau sebaliknya, menjadi faktor pendorong (*driven factor*) demokrasi deliberatif/musyawarah. Persoalan kepemimpinan di desa adalah persoalan lama, akut, dan warisan masa lalu yang tidak/belum sepenuhnya usai. Bagi desa-desa yang lama, aspek kepemimpinan kepala desa lebih ditonjolkan sebagai bagian dari *self-governing community* ketimbang administrasi pemerintahan. Tak heran, kadang kala ada kepemimpinan di desa yang bagus, tetapi tidak disertai oleh tata kelola pemerintahan yang baik/ yang dapat bekerja. Kajian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik pada 2009 tentang Kapasitas Pemerintahan Desa menunjukkan hal tersebut.

Oleh karena itu, demokrasi musyawarah juga ditentukan oleh kapasitas pemerintah desa yang menjadi unsur utama dari bangkit atau terpuruknya demokrasi musyawarah. Persoalan kapasitas aparat pemerintahan desa tidak bisa dianggap sepele karena demokrasi membutuhkan pemahaman, nilai, dan praktik.

Menjalankan demokrasi musyawarah, demokrasi yang dijalankan oleh semua warga di desa, juga mengalami proses yang tidak *ajeg* karena selain perubahan-perubahan berdasar undang-undang yang berbeda-beda paradigma dan perspektifnya serta faktor budaya maupun kepemimpinan di desa, telah menyebabkan praktik demokrasi musyawarah/deliberatif terkadang mengalami distorsi. Distorsi itu merujuk pada riset P2P 2009, misalnya adalah adanya intervensi orang-orang kuat di desa. Struktur kelas secara politik dan sosiologis menjadi salah satu persoalan karena nilai dan budaya partimomial di desa yang masih belum sepenuhnya hilang. Bahkan demokrasi deliberatif yang pernah dipraktikkan dalam program PNPM Mandiri, yang untuk sekian tahun telah menetapkan cara penentuan program secara demokrasi musyawarah, di mana warga yang berhak dan menentukan program PNPM Mandiri pun diintervensi oleh praktik-praktik seperti itu. Kesan elitis, yakni orang kuat dapat menggiring agenda prioritas dalam bermusyawarah menjadi salah satu problem yang tidak dapat dihindari. Padahal, prinsip dari demokrasi musyawarah adalah prinsip kesetaraan dan kesamaan, di mana setiap orang berhak mengusulkan dan memiliki pendapat.

Selain ada intervensi seperti itu, demokrasi musyawarah di desa juga bisa terancam oleh kepentingan kebijakan dari pemerintah di atasnya (*supra* desa), apalagi bila demokrasi musyawarah itu berada pada desa yang diposisikan sebagai unsur pemerintahan terkecil. Mengapa demikian? Karena intervensi kebijakan dari pusat dapat mereduksi kesepakatan-kesepakatan yang telah ditetapkan pada musyawarah di tingkat desa. Penetapan prioritas pembangunan, misalnya, bisa terganggu manakala pemerintah *supra* desa menetapkan komposisi penggunaan dana atau adanya aturan-aturan lain yang dapat mereduksi hasil kesepakatan yang telah dicapai.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Dalam demokrasi deliberatif, salah satu problem utamanya adalah bagaimana sebuah musyawarah dapat melahirkan permufakatan, manakala justru terdapat intervensi mulai dari budaya (patrimonial), kepemimpinan kepala desa, intervensi orang kuat di desa, dan intervensi pemerintah supra desa. Salah satu yang menyulitkan dalam mencapai kesepakatan adalah bagaimana warga yang bermusyawarah dapat menetapkan mana yang paling utama dan penting untuk segera ditangani oleh pemerintah desa. Kemampuan masyarakat menjadi salah satu faktornya karena demokrasi deliberatif membutuhkan prasyarat kemampuan masyarakat di tingkat desa yang sudah memadai, baik dari sisi pendidikan, literasi politik, dan literasi terhadap peraturan perundang-undangan. Persoalan ini kadang-kadang menyebabkan praktik-praktik yang didorong oleh pemerintah pusat dalam mempercepat perubahan di tingkat desa sulit diwujudkan.

Faktor nilai, budaya, dan pemahaman masyarakat juga menjadi kunci sebuah demokrasi deliberatif dapat berjalan secara baik. Apalagi ada persoalan lain—di sejumlah desa di Jawa—problematik urbanisasi yang berlangsung secara simultan menyebabkan di desa kehilangan generasi muda yang menetap di desanya. Mereka cenderung keluar dan tak sedikit desa juga mengalami persoalan bahwa yang tertinggal di desa hanya generasi tua atau orang-orang tua mereka. Oleh karena itu, kondisi masyarakat seperti itu juga menjadi persoalan selain adanya persoalan-persoalan kebijakan supra desa yang telah disinggung di atas.

Dalam hal itu, riset ini menunjukkan bahwa permufakatan dalam mempraktikkan demokrasi deliberatif lebih cenderung bersifat spekulatif, tidak memiliki ukuran, tetapi hanya atas dasar suara yang paling banyak menyebut bahwa sebuah masalah adalah prioritas. Masalahnya, penentuan program cenderung bersifat fisik

dan infrastruktur semata tanpa disertai oleh kemampuan inovasi kebijakan yang memperlihatkan terobosan-terobosan.

Tidaklah heran apabila prioritas pembangunan yang telah ditetapkan bisa melenceng manakala demokrasi musyawarah seperti itu dikendalikan oleh kepala desa dan orang-orang kuat yang memiliki kepentingan. Mengapa bisa demikian? Karena terkadang penentuan prioritas diserahkan kepada kepala desa dan BPD serta perangkat desa dalam bentuk Rencana Kegiatan Pemerintah Desa (RKP Desa) yang menjadi dasar program setiap tahun yang akan dilaksanakan oleh kepala desa dan perangkat desa.

Aspek penting dalam prinsip demokrasi deliberatif terletak pada pengawasan. Sementara itu pada UU No. 6/2014, pengawasan warga kepada kepala desa sifatnya bukan mutlak karena pertanggungjawaban kepala desa dilakukan langsung ke bupati. Padahal dalam demokrasi musyawarah, unsur evaluasi sifatnya adalah evaluasi bersama berdasarkan pemahaman warga dalam memaknai roda pemerintahan yang dijalankan oleh kepala desa dibantu oleh perangkat desa.

Permasalahan lain yang tidak kalah penting, kadang kala praktik demokrasi musyawarah hanya sekadar menjadi “formalitas” manakala yang dominan adalah proses administrasi pertanggungjawaban keuangan atau dana yang diberikan. Pada prinsipnya kalau dana yang ada dikelola dan ada bukti-buktinya serta prosesnya sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan, pada dasarnya tidak ada persoalan. Di situlah ada persoalan antara dorongan bahwa demokrasi deliberatif tidak menampilkan proses, tetapi proses menjadi penting dan administrasi juga penting, tetapi yang paling utama adalah pelibatan warga dalam pengambilan setiap keputusan dan kehendak politik. Di sinilah dilematisnya karena pemerintah mendorong proses perubahan tata kelola pemerintahan desa, di satu sisi ingin tetap mengakui *self-governing community*, tetapi di sisi lain

Buku ini tidak diperjualbelikan.

juga harus ada *state governing community*. Dalam praktiknya, butuh proses untuk bisa memadukan keduanya berjalan beriringan, tetapi tidak menutup kemungkinan salah satu lebih dominan daripada yang lain, bahkan hanya satu saja yang dapat berjalan.

Pada desa-desa yang asal-usulnya masih kental dengan adat istiadat yang mungkin tidak sejalan dengan prinsip demokrasi, bukanlah hal yang mudah untuk menerapkan demokrasi musyawarah. Ini terjadi karena terbentur oleh hak asal-usul, di mana struktur lokal kuat dengan adat-istiadat sehingga tidak berarti nilainya akan selaras dengan gagasan demokrasi deliberatif. Misalnya, manakala struktur sosial di masyarakat masih bertingkat-tingkat dan tidak ada kesetaraan, atau apabila ada hak *privilege*, atau hak istimewa yang dimiliki semua warga, maka otomatis hal tersebut tidak mungkin untuk ditolak, justru warga harus tunduk dengan nilai-nilai tersebut. Oleh karena itu, persoalan nilai dan struktur sosial juga bisa mengubah praktik demokrasi deliberatif. Tantangan menerapkan demokrasi musyawarah selain karena persoalan waktu adalah karena demokrasi musyawarahnya merupakan sebuah akumulasi proses dari praktik-praktik yang berjalan di tingkat desa, juga tergantung pada bagaimana warga dan masyarakat di desa memahami demokrasi. Faktor kemampuan literasi politik dan pengetahuan mengenai demokrasi juga menjadi hal yang menentukan. Selain itu, praktik demokrasi juga tergantung pada bagaimana elite di tingkat desa memaknai demokrasi, khususnya desa-desa yang masih kental unsur “asli” berdasarkan hak asal-usulnya.

Dari semua itu, waktulah yang akan menjawab karena demokrasi musyawarah sebagai sebuah proses pada saatnya akan menunjukkan mana yang berjalan sesuai dengan semangat UU No. 6/20014 sebagai praktik yang baik dan mana yang mengarah pada praktik yang buruk.

Hasil riset juga menunjukkan bahwa pelaksanaan demokrasi musyawarah bisa juga terancam manakala kebijakan pemerintah, khususnya pemerintah pusat berubah-ubah dan tidak konsisten satu sama lain. Perubahan menyebabkan mekanisme dan proses demokrasi musyawarah menjadi berpotensi terganggu, berganti menjadi musyawarah hanya sekedar untuk dapat memenuhi aturan dan yang terpenting adalah dana dapat dicairkan. Soal substansi dan kualitas dari demokrasi musyawarah itu menjadi soal yang lain, yang penting desa dapat memenuhi tuntutan dari pemerintah supra desa.

D. Konsistensi Perspektif Pemerintah Pusat

Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pusat untuk menata tata kelola pemerintahan desa di satu sisi dan meningkatkan kualitas demokrasi di desa pada sisi yang lain harus dijalankan dengan perspektif yang konsisten atau tidak berubah-ubah. Konsistensi menjadi salah satu faktor penting agar warga di desa tidak mengalami “kebingungan” akibat perubahan perspektif dari demokrasi perwakilan ke demokrasi musyawarah/deliberatif sebagai sebuah pilihan politik pemerintah yang akan menentukan watak, bentuk, dan sifat dari demokrasi di tingkat desa.

Perubahan yang terlalu cepat menyebabkan warga dan elite di desa mengalami kebingungan serta salah dalam memahami dan menafsirkan arah demokrasi desa seperti apa yang harus mereka kembangkan sesuai dengan kondisi masing-masing desa. Oleh karena itu, sebuah kebijakan untuk menerapkan demokrasi di pedesaan harus diukur secara berkelanjutan dengan terlebih dahulu menyepakati perspektif demokrasi yang akan dikembangkan. Mengapa hal ini menjadi penting karena suara elite di Jakarta belum sama, apakah akan menerapkan demokrasi perwakilan (liberal) di

desa ataukah tetap menerapkan demokrasi musyawarah/deliberatif, ataukah ada jenis demokrasi lain yang akan didorong untuk tumbuh dan berkembang. Meskipun kedua tipe—demokrasi perwakilan dan demokrasi deliberatif—merupakan rumpun dari konsep untuk menyempurnakan demokrasi, tetapi secara konseptual berbeda, yang satu menyandarkan implementasi demokrasi melalui wakil/tidak langsung dan yang satunya (demokrasi deliberatif) menghendaki prinsip-prinsip demokrasi kota masa Plato sebagai demokrasi yang langsung. Pilihan atas bentuk demokrasi yang mana yang paling mendekati kondisi desa juga harus menjadi perhatian pemerintah pusat dalam menerapkan prinsip demokrasi. Menurut hemat penulis dari studi-studi sebelumnya, bahwa praktik demokrasi liberal sebenarnya kurang cocok, demokrasi deliberatif lebih mendekati kondisi masyarakat di tingkat desa. Namun, negara dan/atau pemerintah tetap memberi ruang corak demokrasi deliberatif yang hendak dikembangkan di tingkat desa. Penyeragaman justru akan bertentangan dengan prinsip rekognisi itu sendiri.

Oleh karena itu, konsisten paradigma dan perspektif dalam mengembangkan bentuk demokrasi di desa dalam kebijakan akan memengaruhi praktik demokrasi di desa. Perubahan akan menyulitkan warga dan pada akhirnya nilai demokrasi yang dikembangkan bisa campur aduk dan tanpa arah. Dari berbagai eksperimen demokrasi desa dan *governance* yang sedang berlangsung saat ini, perubahan terhadap suatu undang-undang sebaiknya tidak dilakukan secara tergesa-gesa sebab menerapkan prinsip demokrasi deliberatif di desa bukanlah hal mudah, tetapi butuh waktu dan proses. Pengalaman atas keberhasilan dan kegagalan praktik pemerintahan di desa serta bagaimana masyarakat mengembangkan demokrasi deliberatif akan menjadi salah satu faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya UU No. 6/2014.

Oleh karena itu, desa perlu diberi ruang inovasi dan “keberanian” untuk menerapkan demokrasi deliberatif dengan format yang tidak seragam, tetapi ada prinsip besar sebagai panduan untuk melaksanakan. Keseragaman format akan mematikan inovasi dan praktik dalam pemerintahan. Belajar dari kegagalan perubahan tata kelola pemerintahan desa sebelumnya, ada baiknya pengaturan dan intervensi yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap desa tidak mendikte, tetapi memberi ruang bagi desa untuk tumbuh dan menemukan bentuk demokrasi deliberatif yang lebih dinamis dan cocok.

4

Praktik Demokrasi dan Pengelolaan Dana Desa

di Desa Tanjung Sari



Setelah diberlakukan UU No. 6/2014 tentang Desa, banyak perubahan terjadi di tingkat desa. Salah satu perubahan ialah desa didorong untuk melakukan persiapan agar dapat menyerap DD, mempraktikkan demokrasi di desa, serta mempercepat pembangunan. Desa menurut UU No. 6/2014 ditempatkan sebagai pelaku pembangunan dengan diberi DD yang bersumber dari APBN, ADD, dan dana perimbangan yang berasal dari APBD.¹³² Setiap tahunnya, jumlah dana yang ditransfer ke desa di seluruh Indonesia, baik yang bersumber dari APBN maupun APBD terus mengalami peningkatan.

¹³² Alokasi Dana Desa bersumber dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara. Sesuai dengan sumber resmi dari Kementerian Keuangan bahwa Dana Desa 90% adalah alokasi dasar dan 10% berasal dari formula: $25\% \times \text{jumlah penduduk desa}$; $35\% \times \text{jumlah penduduk miskin desa}$; $10\% \times \text{luas wilayah desa}$; dan $30\% \times \text{IKK}$.

Pemerintah pusat dan daerah melakukan sejumlah langkah kebijakan agar praktik demokrasi sebagai basis pengelolaan dana di desa yang meliputi tiga jenis dana, yakni DD, ADD, dan Dana Bagi Hasil (DBH) dapat dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi pemerintahan yang modern dan maju. Langkah untuk mewujudkan perencanaan yang partisipatif, implementasi proyek-proyek pembangunan yang adil dan bersih, kemampuan aparatur desa yang mumpuni sebagai pelayan sekaligus sebagai pelaksana pembangunan; serta kesiapan administrasi pemerintahan desa, transparansi penggunaan dana, pertanggungjawaban kepada publik menjadi isu besar dalam penataan desa. Dari sejumlah kasus yang ada, dijumpai praktik yang bagus (*good practice*) dan ada yang buruk (*bad practice*).

Studi yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik (P2P) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia ini (LIPI) merupakan salah satu bagian untuk memahami dan menganalisis praktik demokrasi dan pengelolaan dana yang mengalir ke desa tersebut. Dari pembelajaran atas praktik yang bagus dan yang buruk diharapkan dapat diambil pelajaran berharga bagi penyelenggara pemerintahan supra desa dalam membuat kebijakan tentang desa. Bab ini ingin memaparkan praktik bagus dalam demokrasi dan tata kelola keuangan desa di Desa Tanjungsari, Kecamatan Sukahaji, Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat. Desa ini dipilih sebagai salah satu contoh praktik bagus karena sejumlah alasan, antara lain perkembangan Desa Tanjungsari di bawah kepemimpinan Kuwu Tasrip yang sejak 2012, jauh sebelum UU Desa diundangkan, telah melakukan serangkaian perubahan dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan desa yang baru dengan melakukan sejumlah langkah inovatif dan perubahan kebijakan di tingkat desa. Saat penelitian dilakukan, Kuwu Tasrip telah mengakhiri masa baktinya sebagai kepala desa selama 6 tahun.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

A. Sekilas Desa Tanjungsari

Desa Tanjungsari merupakan satu di antara tiga belas desa yang terdapat di Kecamatan Sukahaji, Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat. Desa ini terletak di tepi jalan Majalengka-Raja Galuh. Dari arah jalan raya Kadipaten-Terminal Raja Galuh, kantor Desa Tanjungsari terlihat megah dan agamis karena di sebelah kanannya bersanding Mesjid Raya dan di sebelah kirinya berdiri Pasar Modern Desa Tanjungsari. Dengan lingkungan seperti ini, kantor Desa Tanjungsari terlihat ramai, apalagi di lingkungan kantor desa berdiri sebuah sekolah, yakni Sekolah Menengah Pertama (SMP) Islam Tanjungsari.¹³³

Desa Tanjungsari merupakan pemekaran Desa Salagedang pada 3 Mei 1983. Pasca-pemekaran, Desa Tanjungsari dipimpin oleh pejabat sementara bernama Mahdi yang sebelumnya adalah sekretaris Desa Salagedang. Kades¹³⁴ sementara ini menjabat selama tujuh bulan hingga terpilihnya kades definitif. Di Jawa Barat, seperti juga di Majalengka dan di Desa Tanjungsari, jarang yang memanggil kades, tetapi lebih menggunakan sebutan kuwu. Kuwu adalah istilah lokal yang sudah turun-temurun digunakan, seperti sebutan petinggi di sejumlah desa di Jawa.

Pada bulan Desember 1983, Diding Rosidi terpilih sebagai Kuwu Desa Tanjungsari dan mulai menjabat resmi sejak 13 Desember 1984 hingga tahun 2002. Pada tahun 2002, Kuwu Desa Tanjungsari dilanjutkan oleh Didi Suryadi hingga tahun 2012. Pada tahun 2012, persis dua tahun sebelum keberadaan UU Desa, Desa

¹³³ Data bersumber dari observasi secara langsung yang dilakukan oleh penulis pada saat melakukan penelitian lapangan di Desa Tanjungsari pada April 2018.

¹³⁴ Istilah kades di dataran Sunda dikenal sebagai kuwu. Istilah kuwu seterusnya akan digunakan dalam tulisan ini. Mengenai pemecahan desa ini disebutkan oleh Kepala BPD Tanjungsari, wawancara dengan tim peneliti pada April 2018.

Tanjungsari menyelenggarakan pemilihan kepala desa (pilkades) yang diikuti oleh dua bakal calon (balon). Balon pertama adalah Didi Suryadi dan balon kedua adalah Tasrip. Pilkades tahun 2012 ini dimenangkan oleh Tasrip sehingga sejak saat itu, Desa Tanjungsari dipimpin oleh Kuwu Tasrip.¹³⁵

Desa Tanjungsari sebenarnya dapat dianggap masih relatif muda sejak pembentukannya tahun 1983 atau sudah berusia 35 tahun. Mengapa dianggap relatif masih muda? Hal itu bila dibanding dengan sejarah dari desa-desa lainnya yang jauh lebih lama, termasuk bila dibanding dengan asal-usul desa induknya, Desa Salagendang. Sebagai desa hasil pemekaran, tak banyak harta kas desa yang dimiliki karena sebagian merupakan pemberian dari desa induk, dan itu pun lokasi tanahnya, misalnya, masih terletak di lokasi Desa Salagendang. Salagendang sendiri awalnya bernama Kampung Sudahanten. Sebagai bagian dari Kerajaan Cirebon, Sudahanten harus menyerahkan upeti setiap tahun. Salah satu upeti yang diserahkan adalah pisang (bahasa Jawa: *gedang*) yang biasa tumbuh di setiap pekarangan rumah warga. Penduduk Sudahanten kemudian menjadikan pisang sebagai upeti ke Kerajaan Cirebon. Pisang-pisang tersebut sebagian dalam bentuk *sala* atau pisang yang diawetkan. Raja Cirebon akhirnya berpesan kepada yang menyerahkan upeti agar Sudahanten nantinya diganti menjadi Salagedang.¹³⁶

Desa Tanjungsari dikelilingi oleh enam desa. Di sebelah utara, Desa Tanjungsari berbatasan dengan Desa Salagedang dan Desa Jayi, Kecamatan Sukahaji. Di sebelah selatan, ia berbatasan dengan Desa Pajajar, Kecamatan Rajagaluh dan Desa Gunggungkuning,

¹³⁵ Desa Tanjungsari, "Sejarah Desa," diakses pada 15 Maret 2018, <http://tanjungsari.desa.id/sejarah/>.

¹³⁶ Desa Tanjungsari, "Sejarah Desa."

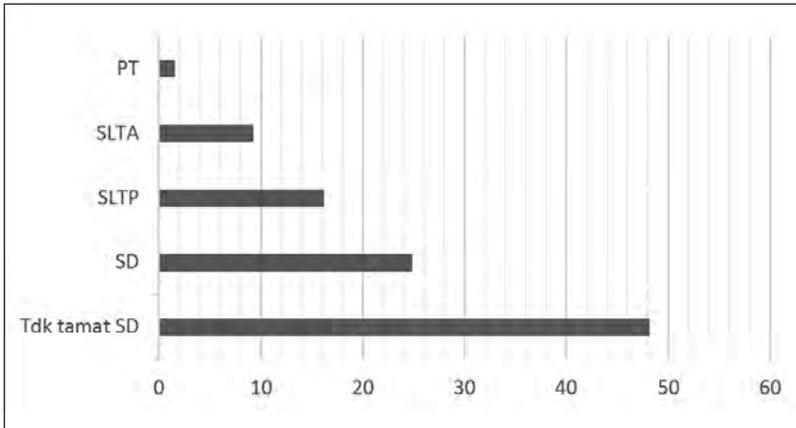
Kecamatan Sindang. Di sebelah timur, Desa Tanjungsari berbatasan dengan Desa Rajagaluh, Desa Kumbang, dan Desa Cisetu, Kecamatan Rajagaluh.

Karena terletak di pinggir jalan utama, Desa Tanjungsari mudah dijangkau. Akses jalan menuju ke desa ini sudah terbuka dari beberapa tempat dengan jarak yang bervariasi. Desa Tanjungsari terletak sejauh tiga kilo meter (km) dari kantor Kecamatan Sukahaji, tetapi berjarak dua belas km ke pusat pemerintahan Kabupaten Majalengka; sedangkan jarak desa ini ke pusat pemerintahan Provinsi Jawa Barat di kota Bandung mencapai 130 km.

Sebagaimana desa-desa di Jawa Barat, Desa Tanjungsari dapat digolongkan sebagai desa pertanian. Mata pencaharian penduduknya hampir sebagian besar adalah bertani, berladang, dan sebagian lagi memanfaatkan sumber daya alam (batu alam) untuk dijual serta sebagian lain memanfaatkan galian pasir dan batu untuk pembangunan. Desa ini juga menyimpan potensi wisata alam yang bila dikembangkan akan cukup menarik karena lokasinya relatif dekat dengan kabupaten dan jalur ke arah Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati. Desa ini berpenduduk 5.606 jiwa tersebar di 9 Rukun Tetangga (RT) dan 6 Rukun Warga (RW) yang semuanya beragama Islam. Jumlah penduduk perempuan 51,26 persen, lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk laki-laki,¹³⁷ sedangkan dari sisi pendidikannya, sebagian besar berpendidikan rendah.

Gambar 2 mengilustrasikan bahwa penduduk di Desa Tanjungsari sebenarnya ditopang oleh tingkat pendidikan yang rendah, hampir 48 persen tidak tamat SD (2.379 jiwa). Yang tamat SD

¹³⁷ Hasil wawancara dengan Sekretaris Desa Tanjungsari, Maret 2018. Selain itu, hasil wawancara juga disandingkan dengan data monografi desa yang informasinya telah di-*upload* pada *website* desa.



Sumber: Perdes No. 3 Tahun 2016

Gambar 2. Diagram Pendidikan Warga Desa Tanjungsari 2016

sekitar 25 persen (1.226 jiwa), SLTP 16 persen (801 jiwa), SLTA 9 persen (457 jiwa), dan perguruan tinggi hanya 2 persen (77 jiwa).¹³⁸

Seiring dengan perkembangan waktu, penduduk di Desa Tanjungsari memiliki jenis pekerjaan yang relatif beragam, mulai dari bidan, buruh tani, guru, karyawan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), karyawan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), aparatur sipil negara (ASN), peternak, tukang batu, tukang jahit, dan yang paling banyak adalah wiraswasta. Desa ini memang mayoritas dihuni oleh masyarakat dari Majalengka, tetapi bukan berarti tidak ada penduduk yang berasal dari daerah lain. Asal penduduk yang menetap di sini selain dari Majalengka juga beragam, mulai dari Brebes, Cirebon, Sumedang, Jakarta, Bogor, Sleman, Sukabumi, Tangerang, Indramayu, Padang, Semarang, Nganjuk, Purworejo, Pandeglang, Banyumas, Lombok, Jambi, Solo, Depok, dan Sumatera Barat.

¹³⁸ Lampiran Perdes Nomor 3 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa Tahun 2016.

Dari sisi pemerintahan, Desa Tanjungsari terdiri atas dua dusun, yaitu Dusun Sinom Jaya dan Dusun Sudahanten, yang meliputi 6 RW dan 9 RT. Perangkat desanya sendiri saat ini memiliki tingkat pendidikan yang sudah relatif maju, berjumlah 10 orang, dengan tingkat pendidikan minimal Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) dan 4 orang lagi berpendidikan sarjana. Untuk urusan pelayanan dasar, pemerintah desa menetapkan lima hari kerja dari Senin sampai dengan Jumat dari pukul 08.00 hingga 17.00, termasuk untuk pelayanan publik bagi warga.

Dalam menjalankan roda pemerintahannya, desa ini sudah memiliki hampir 20 peraturan desa sejak tahun 2016, dua tahun setelah UU No. 6/2014 diundangkan. Peraturan-peraturan itu, antara lain yang paling penting adalah: 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) sejak tahun 2015 dan perubahannya hingga 2017; 2) Perdes Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDes) dan perubahannya sejak 2015–2017; 3) Perdes tentang Laporan Realisasi APBDes secara periodik (setiap tahun dibuat, bahkan setiap semester); 4) Perdes tentang Keamanan dan Ketertiban Desa; 5) Perdes (dan perubahannya) tentang Pungutan Desa; 6) Perdes tentang Lembaga Kemasyarakatan; 7) Perdes tentang Kekayaan Desa; 8) Perdes Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) APBDes secara periodik; 9) Perdes Desa Siaga; dan 10) Perdes Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa (SOTK).¹³⁹

Untuk memudahkan informasi dan komunikasi kepada masyarakat, Desa Tanjungsari juga secara aktif menggunakan laman dan media sosial sebagai satu sarana yang diandalkan. Untuk ukuran desa, laman Desa Tanjungsari dengan beralamatkan <http://tanjungsari.desa.id> mampu dimutakhirkan secara rutin meskipun belum

¹³⁹ Peraturan-peraturan tersebut telah di-*upload* pada laman desa sehingga dengan mudah dapat dijadikan sebagai sumber referensi bagi pihak-pihak yang ingin meneliti Desa Tanjungsari.

dikelola secara optimal. Laman Desa Tanjungsari ini lebih maju dibanding dengan desa induknya, Desa Salagedang, yang belum bisa memanfaatkan internet sebagai sarana informasi dan komunikasi untuk desanya. Bahkan untuk web dari Desa Salagedang sendiri ternyata belum tersedia. Informasi publik yang disampaikan oleh Desa Tanjungsari sangat membantu bagi warga dan pihak lain di luar masyarakat desa untuk mengetahui perkembangan dan perubahan yang sedang terjadi.

Desa ini secara bertahap memperoleh kucuran dana yang bersumber dari DD, ADD, dan DBH secara variatif. Untuk tahun 2017, dana yang dikelola sebanyak Rp1.619.173.400 yang kemudian direvisi sehingga menjadi Rp1.604.481.100.¹⁴⁰ Sebelumnya, untuk tahun 2016 dan 2015, besaran dana yang dikelola desa masih di bawah satu miliar rupiah.¹⁴¹

B. Sakola Desa: "Praktik Baik" Demokrasi Desa

Demokrasi desa berarti desa diletakkan sebagai arena demokrasi dengan keempat pilarnya.¹⁴² Demokrasi desa seperti itu sesungguhnya telah dipraktikkan jauh berselang puluhan tahun sebelum kemerdekaan Indonesia tahun 1945.¹⁴³ Pasca-kemerdekaan, pemerintahan Indonesia mencoba untuk mengatur kehidupan demokrasi desa, kecuali masa 1945–1959, ketika pemerintahan Indonesia saat itu lebih terfokus pada politik luar negeri untuk memperoleh pengakuan internasional terhadap negara baru Indonesia dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pengaturan desa mulai dirintis pada masa pemerintahan Orde Lama (Orla),

¹⁴⁰ Perdes Tanjungsari No. 7 Tahun 2017 per tanggal 6 November 2017 tentang Perubahan APBDes tahun 2017.

¹⁴¹ Informasi alokasi dana desa tersebut diunduh dari laman desa Tanjungsari.

¹⁴² Lihat Naeni Amanulloh, *Demokrasi Desa* (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi RI, 2015), 12–15.

¹⁴³ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa* (Jakarta: Balai Pustaka, 1984).

kemudian disempurnakan selama masa pemerintahan Orde Baru (Orba). Pengaturan tentang demokrasi desa pada era reformasi ini boleh dikatakan bersifat luar biasa karena ia diberikan status hukum yang tinggi dalam bentuk undang-undang.

Desa sebagai arena demokrasi sekarang ini menempati posisi yang strategis sehubungan dengan posisi legal desa sejak tahun 2014 dengan diberlakukannya UU Desa. Strategis maksudnya adalah pembangunan desa menjadi strategi utama bagi pencapaian tujuan dan cita-cita para pendiri negeri ini. Desa-desanya yang kuat, mandiri, demokratis, dan sejahtera di seluruh wilayah nusantara akan menjamin secara berkelanjutan tercapainya cita-cita NKRI. NKRI akan menjadi kuat, mandiri, demokratis dan sejahtera, dan berkeadilan sosial ketika desa-desanya di seluruh Indonesia juga mencapai kondisi yang kuat, mandiri, demokratis dan sejahtera, dan berkeadilan sosial bagi seluruh warga desa.

Demokrasi yang dimaksud adalah demokrasi yang didasarkan pada UU Desa tahun 2014. Secara garis besar, demokrasi desa seperti itu berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa sebagaimana telah disinggung pada bab kedua. Secara umum, praktik demokrasi musyawarah di Desa Tanjungsari dilakukan dengan proses yang sifatnya *bottom up*, di mana setiap blok lingkungan di dusun dan RT melakukan penyaringan aspirasi untuk memberikan masukan kepada RW dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes). Dari usulan itu, kemudian dimusyawarahkan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) yang tujuannya adalah untuk menyepakati usulan-usulan dengan membuat daftar prioritas yang kemudian daftar prioritas itu dimasukkan dalam RKPDes setiap tahun yang diperdeskan. Usulan yang tidak masuk dalam RKPDes tahunan akan menjadi prioritas

Buku ini tidak diperjualbelikan.

pada tahun-tahun selanjutnya. Penetapan prioritas itu dilakukan oleh musyawarah yang dipimpin oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD).¹⁴⁴

Berjalan atau tidaknya demokrasi desa didasarkan pada musyawarah masyarakat desa atau demokrasi deliberatif. Praktik demokrasi desa seperti itu sangat tergantung dari sosok pemimpin di desa. Oleh karena itu, hidup matinya demokrasi di desa sebenarnya juga tergantung dari sosok kepala desa dan gaya kepemimpinannya. Apabila gaya kepemimpinannya terbuka, demokrasi akan relatif dapat berjalan, paling tidak dari sisi aspek partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Masalah kualitas demokrasi tergantung pada pemahaman warga di desa dan pemahaman aparat pemerintah desa.

Dengan demikian, kinerja atau kualitas demokrasi desa ditentukan oleh kualitas kades yang dijaring melalui pilkades. Hal yang selalu menarik adalah bagaimana demokrasi desa ini dipraktikkan oleh para pemangku kepentingan di desa yang melibatkan semua unsur masyarakat desa. Praktik ini tentunya akan sangat bervariasi karena setiap desa di Indonesia akan memperlihatkan nuansanya sendiri, sejalan dengan sangat bervariasinya ruang lingkup aktivitas seluruh pemangku kepentingan di desa.

Apa yang berlangsung pada masyarakat desa di Desa Tanjungsari di bawah kepemimpinan Kuwu Tasrip, selama kurun waktu 2012–2018, dapat dijadikan contoh bagaimana demokrasi desa itu dipraktikkan sebelum diterapkannya UU Desa 2014. Siapa pun yang tertarik tentang demokrasi desa dapat belajar dari apa yang dipraktikkan di Desa Tanjungsari yang ternyata sejiwa dengan UU Desa 2014.

¹⁴⁴ Diskusi Kelompok Berumpun (Focus Group Discussion) yang dilakukan oleh tim peneliti dengan sejumlah perangkat desa, anggota BPD, RT dan RW, tokoh masyarakat, kelompok perempuan, remaja, dan masyarakat luas. FGD dilakukan pada April 2018 di Balai Desa Tanjungsari.

Kuwu Tasrip ini mulai menjabat posisi orang nomor satu di tingkat Desa Tanjungsari sejak tahun 2012 ketika ia memenangkan pemilihan pilkades pada tahun 2012. Pelaksanaan pilkades yang lebih dikenal sebagai pesta demokrasi desa itu dilaksanakan pada 16 Januari 2012 dengan jumlah pemilih sebesar 2.458 dengan aman, lancar, dan sukses. Tasrip yang bernomor urut 2 mengalahkan nomor urut 1, Kuwu Didi Suryadi, yang sedang menjabat ketika itu dengan perolehan suara sebesar 1.423 suara, sedangkan Kuwu Didi Suryadi mendapatkan suara sebesar 1.035.¹⁴⁵ Dengan kemenangan ini, Kuwu Tasrip merupakan kuwu ke-4 Desa Tanjungsari setelah desa induk, Desa Salagedang, dimekarkan pada tahun 1983. Mekanisme pilkades secara langsung ini telah dilaksanakan dengan baik dan lancar. Pelantikan Kuwu Tasrip kemudian dilangsungkan pada 1 Februari 2012 di Kecamatan Sukahaji oleh Wakil Bupati Dr. H. Karna Sobahi M., MPd.¹⁴⁶

Sejak 1 Februari 2018, masa jabatan Kuwu Tasrip sudah berakhir sehingga Desa Tanjungsari hingga bulan Juni 2018 dipimpin oleh seorang pejabat sementara (pjs) Kepala Desa Ade Surahim yang berasal dari perangkat Kecamatan Sukahaji. Bahkan, Pilkades Desa Tanjungsari tahun 2018 ini pun hingga bulan Juni 2018 belum lagi ditentukan, mengingat baik di tingkat pemerintahan provinsi maupun tingkat pemerintahan kabupaten/kota di wilayah Jawa Barat sedang disibukkan oleh pelaksanaan pilkada serentak.¹⁴⁷

Akan tetapi, mekanisme ini ternyata masih memberikan kotak hitam tentang karakter kepemimpinannya. Artinya, mekanisme pilkades tidak sepenuhnya menjamin lahirnya seorang kades yang demokratis. Untungnya, Kuwu Tasrip memiliki karakter kepemim-

¹⁴⁵ Wawancara dengan perangkat Desa Tanjungsari, April 2018.

¹⁴⁶ Berita Majalengka Online, "Dr. H. Karna Sobahi, M.MPd Lantik Kepala Desa Tanjungsari Kecamatan Sukahaji," diakses pada 22 Juni 2018, http://liputanpers.blogspot.com/2012_02_01_archive.html.

¹⁴⁷ Wawancara dengan Sekretaris Desa Tanjungsari, April 2018.

pinan yang dibutuhkan oleh masyarakat desanya. Sesungguhnya, karakter kepemimpinan yang melekat pada kuwu akan menentukan kualitas demokrasi desa. Pada satu pihak, kuwu tidak bertanggung jawab pada siapa pun pada struktur di atas desa, melainkan kepada masyarakat desa sendiri. Memang, bentuk pertanggungjawaban kuwu disampaikan kepada bupati selaku pemimpin daerah yang menerbitkan surat keputusan pengangkatan kuwu. Pada pihak lain, camat pun bukanlah atasan langsung dari kuwu, melainkan sebagai pejabat pembina bagi para kuwu. Ini artinya, kuwu merupakan pemain tunggal dalam dinamika demokrasi desa.

Menciptakan demokrasi deliberatif bukanlah hal yang mudah. Mengapa demikian? Karena sifat demokrasi desa tidak ajek atau turun naik tergantung pada kepemimpinan dan visi kepala desa yang terpilih. Selain itu juga karena faktor sumber daya manusia, yang mungkin tidak mudah diperoleh, seperti di daerah-daerah kota yang sudah maju. Oleh karena itu, pada awal-awal masa kepeimpinannya, Kuwu Tasrip merasakan kendala yang luar biasa. Akan tetapi, ia tidaklah menyerah dengan kondisi yang diwariskan oleh kuwu sebelumnya. Ia berusaha untuk mengubah kendala yang dihadapinya menjadi peluang yang positif bagi perubahan kondisi faktual ketika itu.¹⁴⁸ Hal ini dibutuhkan energi dan proses yang relatif lama karena mengajak masyarakat untuk bermusyawarah apalagi bergotong royong bukanlah hal mudah sebab nilai-nilai itu juga sudah mulai “memudar” di desa.

Selain faktor kepemimpinan, pembahasan tentang bagaimana pilar-pilar demokrasi desa ditegakkan oleh Kuwu Tasrip selama masa kepeimpinannya menjadi penting untuk disimak dan dikaji. Masa dua tahun pertama, sebelum UU Desa terbentuk, dan masa empat tahun berikut ketika kepeimpinannya merujuk kepada

¹⁴⁸ Wawancara dengan Kuwu Tasrip, April 2018, di Desa Tanjungsari, Kecamatan Sukahaji, Kabupaten Majalengka.

UU Desa tahun 2014. Dua hal dilakukan oleh Kuwu Tasrip pada dua tahun pertama kepemimpinannya. Pertama adalah perubahan cetak biru pikiran masyarakat desanya dan kedua adalah perubahan yang mendasar pada perangkat desa. Kedua hal ini menjadi dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan desa dan sekaligus pembangunan desanya.

Setelah menjabat sebagai kuwu, Kuwu Tasrip berkonsentrasi pada strategi perubahan cetak biru pikiran masyarakat desanya. Kuwu Tasrip berjuang untuk mengubah masyarakatnya yang masih terbelenggu oleh kondisi statis menjadi masyarakat desa yang terbuka dan dinamis terhadap kemajuan. Tekanan ke arah kemajuan ketika itu sudah di depan mata sehubungan dengan cepat atau lambat Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati yang akan segera dioperasionalkan tahun 2018. Oleh karena itu, Kuwu Tasrip mengembangkan suatu gerakan dalam pembaharuan masyarakat desanya melalui apa yang dinamakan dan dikenal sebagai sakolah desa atau Gerakan Sekolah Desa (GSD).¹⁴⁹ GSD bersifat informal di bawah langsung Kuwu Tasrip dengan dibantu oleh sejumlah sukarelawan. Kiranya, hal ini merupakan inovasi dari Kuwu Tasrip dalam memulai jabatannya sebagai Kuwu Desa Tanjungsari.

Pada intinya, kades dan perangkatnya hadir di tengah-tengah masyarakat, menyapa dan menyerap apa yang mereka inginkan. Untuk mendorong terwujudnya demokrasi, di mana warga berani mengkritik dan menyampaikan gagasan, terkadang Kuwu Tasrip harus bermain sandiwara melalui skenario konflik dengan menyuruh agar pada saat rapat ada orang-orang tertentu yang harus mengkritiknya. Bahkan, bukan saja mengkritik secara halus, tetapi harus terang-terangan menentang. Dengan cara itu, Kuwu Tasrip ingin menunjukkan kepada warga bahwa pemerintahan

¹⁴⁹ Wawancara dengan Kuwu Tasrip, April 2018.

desa yang dipimpinnya bukan antikritik, tetapi mengajak orang untuk berfikir bagaimana membangun desa dan menyuarakan suara hatinya. Akan tetapi, ketika masyarakatnya sudah terbuka, dinamis, dan berani mengajukan kritik demi pembangunan dan kemajuan desanya, Kuwu Tasrip tidak lagi menggunakan skenario sandiwara.¹⁵⁰

Untuk menumbuhkan demokrasi deliberatif—sebuah demokrasi yang prosesnya dibangun dari warga, oleh warga, dan untuk warga—bukanlah hal mudah. Kepemimpinan kades menjadi salah satu faktornya, selain karakter personal yang terbuka, kades sesungguhnya hanya ingin melayani, tetapi ingin mendengar dan sekaligus melayani warganya. Dalam hal ini, warga desa menurutnya adalah subjek pembangunan yang berperan secara penuh, sedangkan kuwu hanya berfungsi sebagai fasilitator dan sekaligus sebagai motivator. Kuwu Tasrip bergerak paling depan dalam memberikan motivasi kepada warga desanya untuk siap menghadapi tantangan kemajuan yang sudah di depan mata.

Melalui GSD ini, Kuwu Tasrip menyisir seluruh wilayah desa untuk memberi motivasi kepada masyarakat desanya agar dalam membangun desanya itu, mereka perlu belajar bersama secara terbuka dan dinamis terhadap seluruh permasalahan warga desa dalam ruang lingkup kehidupan warga desa di mana dan kapan pun, seperti di sawah, ladang, dan pos ronda. Melalui GSD, Kuwu Tasrip menyelenggarakan sekaligus pembinaan masyarakat desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Proses itu bukanlah hal yang mudah karena butuh waktu, karena setiap kali bertemu dengan warga dan dalam pertemuan dengan warga, Kuwu Tasrip selalu mengajak orang untuk belajar dan belajar. Bahkan, salah satu cara yang dilakukannya ialah memanfaatkan suasana hajatan warga dengan cara memutar film pendek tentang desa dan rencana-rencana-

¹⁵⁰ Wawancara dengan Kuwu Tasrip, April 2018.

na pembangunan yang akan dilaksanakan. Awalnya bukan hal yang mudah, tetapi lambat laun pemutaran film tentang desa, program pembangunan, dan DD (setelah berlakunya UU No. 6/2014) terus dilakukan. Dalam kesempatan itu, Kuwu Tasrip juga memberikan hadiah dengan cara menyampaikan pertanyaan-pertanyaan seputar program desa, RPJMDes, APBDes, Pancasila, dan sejumlah hal lain yang dianggap perlu.

Melalui GSD, lambat laun terjadi perubahan pada masyarakat. Dengan berkomunikasi dan sosialisasi, partisipasi warga—bukan saja turut serta berfikir tentang desanya, melainkan juga terlibat aktif dalam pembangunan—dapat ditumbuhkan. Ini merupakan langkah informal, di mana kepala desa dan perangkatnya menyapa warga dan menyerap aspirasi yang diharapkan oleh warga desa. Pola partisipasi informal, di mana pemerintah desa dan warga bertemu; bercengkrama dan bertukar pikiran seperti itu lebih efektif, ketimbang musyawarah formal. Dengan cara ini, sekat antara kuwu yang memiliki kekuasaan dengan warga yang sesungguhnya memiliki kedaulatan dalam konsep demokrasi deliberatif dapat dipraktikkan dengan caranya sendiri.

Praktik semacam itu dalam perspektif teoretis demokrasi desa, misalnya, menurut Habermas¹⁵¹ sebagai tindakan komunikatif antarunsur dalam demokrasi deliberatif. Tindakan komunikatif ini penting sebagai salah satu dimensi yang perlu ada agar demokrasi deliberatif bisa berjalan. Komunikasi antarunsur, pemerintah desa-masyarakat, masyarakat-pemerintah desa; dan pemerintah desa-pemerintah desa lainnya dapat menumbuhkan kesadaran bersama untuk mewujudkan sebuah konsensus, bagaimana seharusnya menyelesaikan suatu masalah. Pola komunikasi informal yang dikombinasikan dengan musyawarah formal dalam pemerintahan desa dapat mendorong tumbuhnya saling percaya, akuntabilitas,

¹⁵¹ Craig J. Calhoun, *Contemporary Sociological Theory* (Wiley-Blackwell, 2002).

transparansi, sekaligus pertanggungjawaban dalam setiap proses. Pada akhirnya akan muncul sinergi dalam menghadapi sejumlah persoalan. Dalam konteks itu, tindakan komunikatif akan melahirkan proses integrasi antarunsur serta menghindari perpecahan sosial di masyarakat desa. Pengalaman praktik demokrasi deliberatif di Desa Tanjungsari yang demikian dapat mendorong apa yang disebut dalam tradisi lokal sebelumnya yang menjadikan desa dan masyarakat desa hidup harmoni dan relatif tidak terlibat dalam pertentangan yang berkepanjangan.

Dengan cara itu pula masyarakat desa sebenarnya didorong untuk “mengakhiri” pola politik kontestasi akibat pergantian kepemimpinan—yang dalam banyak kasus—sering melahirkan konflik dan pertentangan akibat dukungan politik yang berbeda. Mereka saling kenal satu dengan lainnya sehingga dukungan politik dalam praktik politik dalam memilih pemimpin sangat kelihatan. Siapa mendukung apa dan bagaimana dengan telanjang dapat diketahui karena dalam proses memilih pemimpin (kepala desa) sebagian desa masih menerapkan adat, seperti adanya hajatan besar, menjadikan rumah calon kepala desa terbuka untuk umum (*open house*) yang durasinya kadang-kadang bisa berbulan-bulan.

Unsur-unsur demokrasi deliberatif pada GSD sangat tampak terlihat. GSD menjadi ruang bagi semua orang untuk menyampaikan pendapat dan aspirasi, termasuk harapan-harapan mereka. Tidak ada yang merasa rendah dan tinggi, semua saling sederajat dan saling menjaga. Tujuan akhirnya adalah membangun kebersamaan untuk membangun desa, demi kepentingan bersama. Dalam konteks itu, di Desa Tanjungsari prinsip musyawarah desa menjadi asas pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan dijalankan dari tingkat wilayah RT, dusun, desa, di samping musyawarah antara pemerintahan desa dengan BPD.

Sakola Desa, juga kemudian berkembang, tidak hanya pada tingkat hubungan antara pemerintah desa dan masyarakatnya, tetapi Sakola Desa juga dijadikan sebagai agenda pemerintah desa untuk belajar bersama-sama dengan pemerintah desa yang lain. Biasanya mereka bertukar pikiran dalam segala aspek membangun desa, termasuk saling bertukar pikiran untuk menyesuaikan Peraturan Desa. Proses komunikasi dalam Sakola Desa—yang juga dipraktikkan dengan unsur-unsur pemerintah desa di luarnya—menjadikan perangkat desa belajar memerintah dari pengalaman orang lain. Dalam proses itu biasanya akan lahir, bukan hanya pemahaman atas UU Desa, tetapi juga rencana-rencana pembangunan bersama dan kerja sama dalam bentuk lain.

Namun, praktik demokrasi yang berasal dari “atas” bukanlah sebuah resep yang langsung jadi. Butuh waktu dan pikiran untuk bisa diterapkan sebagai sebuah pola yang terinternalisasi. Ketergantungan praktik demokrasi dari pola kepemimpinan dan belum sepenuhnya menjadi “budaya” yang internal melekat dalam masyarakat desa menyebabkan praktik demokrasi deliberatif masih sekedar memenuhi unsur prosedur, belum substantif, apalagi inovatif. Sebagai ilustrasi, misalnya, dalam beberapa musyawarah yang sifatnya mengalir dari bawah, masyarakat sesungguhnya lebih terjebak pada usulan-usulan perubahan dan pembangunan yang tidak bisa keluar dari kotak pandora. Musyawarah desa sebagai basis dalam perencanaan pembangunan seakan-akan “terkungkung” oleh pembangunan fisik mulai dari perbaikan jalan, selokan, gorong-gorong, dan sebagainya. Inovasi perencanaan pembangunan untuk mencari terobosan atas kebuntuan yang dihadapi terkadang menghadapi banyak persoalan.

Kelemahan inovasi dalam proses penerapan demokrasi ala deliberatif ini wajar, karena demokrasi di desa secara konseptual diterapkan lebih pada demokrasi “liberal” pada masa-masa sebelumnya. Pengaruh pengetahuan terhadap demokrasi di tingkat desa

Buku ini tidak diperjualbelikan.

juga menjadi faktor, akan tetapi prinsip musyawarah—sebagai roh dari demokrasi desa sesungguhnya telah ada sejak lama—termasuk pada masyarakat Desa Tanjungsari. Meskipun pada titik lain terkadang perlu didorong, akan tetapi semangat untuk maju terus ada. Persoalan inovasi yang lahir dari demokrasi di tingkat desa adalah persoalan waktu dan pengalaman.

Dalam praktik demokrasi deliberatif yang diinisiasi oleh pemerintah desa, sesungguhnya keinginan untuk menciptakan suatu terobosan demi kemajuan desa sangat tampak dalam aktivitas keseharian pemerintahan desa yang mulai tertata secara modern. Walau demikian, proses untuk menuju demokrasi deliberatif yang menghasilkan inovasi bukanlah hal yang mudah karena selain pengenalan demokrasi deliberatif yang belum lama, demokrasi deliberatif membutuhkan pemahaman masyarakat yang merata mengenai demokrasi dan mekanismenya sehingga instrumen mendasar demokrasi deliberatif—di mana demokrasi menyediakan ruang untuk menyelesaikan masalah—menjadi bagian dari budaya sehari-hari masyarakat di tingkat desa. Masalahnya, untuk praktik demikian, ruangnya belum disediakan secara penuh dalam praktik demokrasi desa menurut UU No. 6 Tahun 2014. Ruang demokrasi seperti itu, dalam kasus Desa Tanjungsari, juga tergantung pada pola kepemimpinan yang berkuasa.

C. Membuat Pemerintahan Desa Bekerja (*Governable*)

Sejumlah langkah dan perubahan yang disebut di atas merupakan sebagian langkah yang dilakukan oleh Kuwu Tasrip untuk mengubah wajah Desa Tanjungsari serta mendorong terwujudnya pemerintahan desa yang bekerja (*governable*). Pengertian pemerintahan desa yang berkerja paling tidak ditunjukkan oleh sejumlah hal, antara lain 1) fungsi pemerintahan desa terbagi secara rata; 2) ada

manajemen untuk mengelola pemerintahan, baik secara administratif maupun secara politik, serta partisipasi warga; 3) layanan dasar yang dibutuhkan oleh warga terpenuhi; 4) adanya unsur tata kelola atau *governance* sebagai sebuah mekanisme bersama untuk merencanakan, membangun, dan mengevaluasi; dan (5) pertanggungjawaban secara politis dan administratif (keuangan).

Kelima hal tersebut berjalan simultan dan seiring dengan proses waktu kepemimpinan kades. Kuwu Tasrip sejak 2012 mencoba melakukan perubahan ke arah sana dengan melakukan sejumlah perubahan dan penataan perangkat desa.¹⁵² Ia menyadari bahwa dengan kondisi perangkat yang diwarisinya, sulit memacu pemerintahan desa untuk melayani masyarakat dan menyongsong kemajuan. Oleh karena itu, perombakan struktur organisasi pemerintahan desa dilakukan dua kali, pada awal masa pemerintahannya dan setelah adanya UU No. 6/2014, khususnya perombakan STOK pada tahun 2016. Dalam melakukan penataan ini, Kuwu Tasrip dibantu oleh sekretaris desa (sekdes), di mana seakan ada pembagian yang sifatnya informal. Kuwu Tasrip bergerak dengan GSD-nya untuk membangkitkan masyarakat, sedangkan Sekdes melakukan pembenahan internal dan menyiapkan segala kebutuhan agar tata kelola pemerintahan Desa Tanjungsari dapat berjalan.¹⁵³

Hampir tidak ada rumus yang mudah untuk menciptakan tata kelola atau *governance* pada tingkat desa. Kuwu Tasrip dan juga sekdes bersama-sama dengan perangkatnya melakukannya dengan cara otodidak, belajar sendiri karena keinginan untuk maju dan mendorong agar pemerintahan desanya dapat bergerak lebih baik. Bahkan ketika UU No. 6/2014 baru disahkan atau diundangkan, Kuwu Tasrip dan sekdes serta perangkat desa sudah belajar dan mengikuti informasi tentang bagaimana desa ke depan akan di-

¹⁵² Wawancara dengan Ketua BPD dan Sekretaris Desa Tanjungsari, April 2018.

¹⁵³ Wawancara dengan Kepala Desa Tanjungsari, April 2018.

tata oleh UU Desa yang baru sehingga sejumlah langkah yang dilakukannya tidak bertentangan dengan UU. Literasi terhadap perkembangan desa yang diinginkan menurut UU Desa diperolehnya melalui internet, yang infrastrukturnya pernah dibangun pada saat ada program dari Kementerian Informasi pada 2011–2012 sehingga desa menjadi melek informasi dengan adanya internet dan jaringan Teknologi Informasi (TI) di desa.¹⁵⁴

Tata kelola atau *governance* dipahami sebagai mekanisme dan proses pelibatan, mulai dari individu masyarakat untuk mengartikulasikan kepentingannya, menjembatani perbedaan mereka, dan mengoperasionalkan hak-hak serta kewajiban mereka mulai dari tata kelola yang melekat pada pemerintahan hingga relasinya dengan warga, baik secara individu maupun kemasyarakatan. Yang membuat tata kelola menjadi demikian kompleks adalah fakta bahwa pemerintahan dan relasinya terhadap warga itu bersifat berjenjang dari tingkatan yang tertinggi sebagai tataran nasional maupun tingkat yang paling rendah dalam sistem pemerintahan di Indonesia sebagai tataran desa. Tata kelola pada satu tataran pemerintahan seperti ini tidak menjamin terhadap tata kelola pada tataran pemerintahan lainnya. Apa pun tatarannya, tata kelola setidaknya merealisasikan lima hal, yakni akuntabilitas, partisipasi, sesuai aturan legalitas, transparansi, dan arus informasi antara pemerintahan dengan warganya.¹⁵⁵

Akuntabilitas politik di Desa Tanjungsari selama pemerintahan Kuwu Tasrip berlangsung dinamis. Kuwu Tasrip mendapatkan mandat politiknya berkat kemenangannya dalam pilkades pada tahun 2012. Akuntabilitas politik ini dipelihara oleh Kuwu Tasrip dengan menghormati lawan politiknya dalam pilkades sebagai aset desa untuk pembangunan. Hasilnya, tingkat konflik antarelite di

¹⁵⁴ Wawancara dengan Kepala Desa Tanjungsari, April 2018.

¹⁵⁵ Shabana Mitra, "Toward a Multidimensional Measure of Governance." *Social Indikator Research*, Vol. 11 No. 2, Juni 2013, 477–496.

Desa Tanjungsari dapat diredam sedemikian rupa sehingga pemerintahan dan relasi dengan warga berjalan dengan baik. Kuwu Tasrip pun memelihara mekanisme musyawarah dengan BPD Desa Tanjungsari untuk segala urusan pemerintahannya. Bahkan, mekanisme musyawarah ini dibina hingga tingkat RT.

Untuk menciptakan sebuah pemerintahan yang dapat berfungsi secara baik, sejumlah langkah dan terobosan dilakukan oleh Kuwu Tasrip. Selain melalui GSD, juga ada beberapa hal yang secara khusus berhubungan dengan upaya untuk menciptakan pemerintahan Desa Tanjungsari yang berfungsi.

1. Gaya Kepemimpinan menuju Demokrasi Deliberatif

Kendati UU Desa baru diterapkan pada tahun 2014, praktik demokrasi sebagaimana berlangsung di Desa Tanjungsari di bawah kepemimpinan Kuwu Tasrip sungguh memberikan nuansa demokrasi deliberatif. Kuwu Tasrip bersikap terbuka dan selalu menekankan pada prinsip musyawarah dalam menjalankan roda pemerintahan desa.

Bahkan, ia menekankan keterbukaan informasi dengan selalu memberikan informasi kepada khalayak warga desa tentang segala aktivitas pemerintahannya secara *online*. Yang lebih menarik lagi, masyarakat Desa Tanjungsari pun sudah terbiasa dengan informasi yang bersifat *online* walaupun jaringan internet desa belum menjangkau seluruh wilayah desa. Hal ini tidak berarti bahwa informasi yang harus disampaikan pihak pemerintahan desa tidak sampai ke warga desa. Beberapa *banner* informasi pemerintan desa, baik itu APBDes dan lainnya terpampang di kantor desa. Bahkan, Kuwu Tasrip memanfaatkan saran musyawarah tingkat RT dan

acara hajatan pun dimanfaatkan untuk menginformasikan tentang aktivitas pemerintahan desa dan pembangunan desa.¹⁵⁶

Secara periodik, kepala desa/kuwu turun gunung dan menyapa masyarakat untuk meminta saran dan bahkan kritik serta makian. Gaya kepemimpinan Kuwu Tasrip yang terjun langsung apabila ada masalah dan berada di masyarakat bukan di belakang meja, membuatnya menjadi contoh. Bahkan dalam melaksanakan proyek-proyek pembangunan, tak jarang Kuwu Tasrip harus mengangkat batu dan mengaduk pasir semen untuk memberikan semangat bagi gotong royong dan percepatan pembangunan di desanya.¹⁵⁷ Gaya kepemimpinan yang tidak formal itu membuahkan hasil karena selain terbuka dan menyapa, Kuwu Tasrip dapat memberikan inspirasi kepada penduduk agar rela terlibat dalam membangun desanya. Selain kepemimpinan kepala desa, sebenarnya Kuwu Tasrip juga didukung oleh kepemimpinan BPD yang relatif lebih baik karena keduanya dapat berkomunikasi secara baik dan berkerja sama sehingga konflik akibat relasi antara kepala desa dengan BPD tidak terjadi.

2. Penguatan Kapasitas Perangkat Desa

Dalam melakukan pembenahan pemerintahan desa ini, Kuwu Tasrip meletakkan pembenahan pemerintahan desa ini melalui reformasi perangkat desa. Reformasi perangkat desa adalah penggantian beberapa perangkat desa yang tidak lagi sesuai dengan kebutuhan untuk menunjang realisasi visi kepemimpinannya. Tindakan ini boleh dikatakan sebagai terobosan reformasi yang krusial. Mengapa? Selama ini, kuwu-kuwu di Desa Tanjungsari tidak pernah melakukan reformasi terhadap perangkat desa. Agar tindakan reformasi ini tidak memberikan implikasi yang negatif,

¹⁵⁶ Wawancara dengan Kuwu Tasrip, April 2018, di Desa Tanjungsari.

¹⁵⁷ Wawancara dengan Kuwu Tasrip, April 2018.

Kuwu Tasrip tidak lupa membahasnya secara simultan dengan BPD Desa Tanjungsari.

Penguatan kapasitas pemerintahan desa ditentukan oleh kualitas dan kinerja perangkat desanya. Kualitas dan kinerja perangkat desa ini sepertinya mengikuti pola dan sistem rekrutmen perangkat desa. Rekrutmen perangkat desa harus diperketat, di mana perangkat desa dewasa ini mestinya berpendidikan minimal SLTA dan memiliki kemampuan di bidang akunting dan bidang TI. Pola dan sistem rekrutmen perangkat desa di Desa Tanjungsari dilakukan untuk mendukung visi dan misi pembangunan yang diusung oleh Kuwu, bahkan sejak kampanye pillkades. Kuwu Tasrip berani melakukan reformasi perangkat desa sebanyak tiga kali untuk mencapai standar minimal bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di desanya. Pola dan sistem rekrutmen ini selalu dimusyawarahkan dengan BPD dan senantiasa pula diinformasikan ke masyarakat desa agar setiap warga dapat mengevaluasi perangkat desa seperti apa yang mereka butuhkan.

Bahkan, keberadaan perangkat desa seperti ini pun ternyata dirasakan kurang memadai. Kuwu Tasrip kemudian melengkapinya dengan barisan sukarelawan dalam konteks GSD. Para relawan ini dapat dikatakan sebagai pionir pembangunan dan penggerak pemberdayaan masyarakat desa. Mereka adalah pelopor desa yang terdiri dari anak-anak muda yang memiliki kapabilitas dan keahlian serta mimpi atas desanya. Para pelopor muda ini diharapkan bisa menjadi penggerak desa sekaligus mitra bagi birokrasi desa guna dapat menggali dan mengembangkan segenap potensi yang ada di desa.

Apabila aspek penguatan kapasitas pemerintahan desa telah mencapai tingkat yang cukup, selanjutnya adalah tugas pihak aparatur pemerintahan di atas pemerintahan desa untuk fokus pada pengawasan saja. Artinya, pemerintahan daerah dan pusat

menekankan pada fungsi pengawasan dan mengarahkan agar peraturan desa yang dibuat pada tingkat pemerintahan desa tidak lagi bertentangan dengan peraturan di atasnya. Perlu peningkatan pengawasan dan pembinaan oleh pemerintah pusat, antara lain dengan memperkuat fungsi kecamatan sehingga kecamatan turut bertanggung jawab membina desa.

Pembinaan terhadap desa dilakukan ketika desa mengalami disorientasi, baik praktik demokrasi desa maupun tata kelola, baik pada sektor pemerintahan desa maupun dana desa. Dalam kasus seperti ini, pemerintah—baik kabupaten maupun kecamatan—perlu terus melakukan pembinaan kepada desa. Bahkan kalau diperlukan, suatu intervensi disiapkan ketika disorientasi ini cenderung menghancurkan jiwa dan semangat kekerabatan di desa. Sejauh ini, pembinaan dimaksud masih amat kurang dilakukan.

Kuwu Tasrip melakukan sejumlah “gebrakan”; selain membangun wadah demokrasi GSD, untuk mengantisipasi tata kelola pemerintahan dilakukanlah audit perangkat desa. Sebagai kuwu terpilih, Tasrip menyadari bahwa gerak pembangunan desa sangat tergantung dari perangkat desa. Setelah terpilih, Kuwu Tasrip menghadapi kenyataan bahwa perangkat desa yang dimilikinya tidak sesuai dengan harapannya, selain karena lemah kemampuan, juga kurang memiliki semangat sebagai garda perubahan. Oleh karena itu, sejumlah langkah kemudian dilakukan, khususnya melakukan penggantian perangkat desa secara transparan dan akuntabel. Bahkan untuk proses itu, Kuwu Tasrip harus berhadapan dengan keluarganya sendiri karena ada keluarga yang ingin mendaftar. Terhadap hal itu, Kuwu Tasrip sikapnya tegas, menolak dan lebih baik mundur apabila ada keluarganya yang tetap “ngotot” ingin mendaftar sebagai perangkat desa.

Tidaklah heran apabila Kuwu Tasrip harus berhadapan dengan keluarga yang mendukungnya karena dianggap “kacang

lupa lanjutan” atau tidak memiliki rasa terima kasih kepada para pendukungnya. Namun, Kuwu Tasrip bergeming karena apabila ada keluarganya yang mendaftar, posisinya untuk mencari orang-orang terbaik yang akan direkrut menjadi perangkat desa tidak mungkin dapat diwujudkan.¹⁵⁸

Prinsip perubahan untuk mencapai tujuan terwujudnya modernisasi pemerintahan desa menjadi kata kuncinya. Perubahan yang dilakukan bukan untuk “diri pemimpin” atau kelompoknya, melainkan demi kebaikan bersama dan mewujudkan pemerintahan desa yang lebih baik. Langkah itulah yang dianggap membuahkan hasil karena dengan perombakan struktur pemerintahan desa, di mana perangkat desa direkrut secara profesional karena melibatkan unsur kecamatan dan benar-benar dimaksudkan untuk mencari orang yang mampu sesuai dengan kebutuhan desa, merupakan langkah yang tepat untuk membenahi kinerja pemerintahan desa yang sebelumnya kurang optimal. Dengan masuknya perangkat desa yang berpendidikan sarjana, paling tidak memudahkan kepala desa dalam merespons kebijakan yang diinstruksikan dari kabupaten dan pusat.

Dampaknya terasa ketika UU No. 6/2014 diberlakukan, di mana desa harus siap dengan sistem baru yang berbasis komputerisasi dan TI, serta perencanaan yang memerlukan keahlian dalam menyusun program dan RKPDes. Sebab untuk bisa menjalankan RKPDes dan bahkan pencairan dana, baik DD, ADD, dan dana perimbangan bagi hasil, dibutuhkan persyaratan-persyaratan yang tidak mudah. Selain diperlukan kemahiran dan ketelitian, juga kemampuan untuk merencanakan dari awal hingga perhitungan-perhitungan teknis pembangunan, bahkan untuk pelaporan dana juga tidaklah mudah.

¹⁵⁸ Pernyataan Kuwu Tasrip tersebut disampaikan pada saat wawancara mendalam dengan tim peneliti pada April 2018.

Gebrakan untuk melakukan reformasi struktur pemerintahan desa sejak 2012 hingga 2016 itu telah membuahkan hasil. Selain kapasitas perangkat desa minimal dapat mengikuti aturan yang diterapkan oleh pemerintah pusat, roda pemerintahan juga dapat didorong bekerja lebih baik dengan tingkat pelayanan publik yang memadai serta terjaminnya akuntabilitas secara berkelanjutan.

Selain sejumlah langkah tersebut, masyarakat desa diperkenalkan dengan TI melalui dilaksanakannya Festival Desa Teknologi Informatika dan Komunikasi (Destika) II pada tahun 2014. Untuk pilar kedua ini, pelaksanaan pembangunan desa dilakukan oleh Kuwu Tasrip, baik dengan BPD pada tingkatan desa maupun pada tingkat warga dalam bentuk musyawarah tingkat RT dan dusun.

3. Mengubah Cara Berpikir Warga

Untuk mengubah prinsip pemerintahan secara demokratis yang diartikan sebagai dari, oleh, dan untuk rakyat, perlu perubahan *mindset* (cara berpikir). Cara berpikir lama, di mana musyawarah dan demokrasi tidak akan ditindaklanjuti oleh pemerintah desa, telah berubah dengan adanya dana desa yang diberikan oleh pemerintah pusat. Sebagai contoh, dari APBDes 2017 sebesar Rp1,6 miliar, sekitar Rp900 juta dikelola untuk pembangunan di tingkat desa. Ketersediaan dana tersebut menjadi pemicu untuk mengubah cara berpikir masyarakat di tingkat desa agar terlibat dalam pembangunan. Meskipun tidak bisa dianggap secara rata bahwa dengan adanya dana yang diberikan di desa, secara otomatis partisipasi warga akan meningkat karena di beberapa kasus desa-desa yang lain justru ada ketertutupan dan partisipasi masyarakat yang tidak optimal. Sepertinya, partisipasi masyarakat desa itu perlu diawali oleh pembenahan *mindset* warga desa yang mendukung proses pembangunan. Akan tetapi, ketersediaan dana saja pun tidaklah menjamin perubahan *mindset* warga, bahkan hal ini akan menjadi bumerang bagi desa. Artinya, faktor lainnya seperti kepemimpinan

sangat diperlukan sebagai motivator dalam merubah mindset warga dari kondisi lama kepada kondisi dinamis yang dibutuhkan dalam menghadapi tantangan masyarakat.

Partisipasi di Desa Tanjungsari pasca-UU Desa 2014 telah mencapai tingkat intensitas yang layak, mengingat partisipasi masyarakat desa sudah didengungkan dan dimotivasi sebelumnya sejak kepemimpinan Kuwu Tasrip melalui GSD. Segenap warga desa belajar memahami permasalahan yang dihadapi sehari-hari di desa guna menelusuri solusi terhadap permasalahan di desa. Selain pemahaman terhadap permasalahan desanya, mereka kemudian belajar untuk mengambil keputusan di antara sejumlah pilihan solusi. Dari pembelajaran ini, warga desa memahami bahwa pembangunan sebenarnya, terutama didorong oleh kesadaran warga sendiri dan bukan intervensi dari kuwu, pak camat, atau siapa pun dari pemerintahan.

Kesesuaian aturan legalitas di Desa Tanjungsari dibuktikan dengan apa yang dilaksanakan oleh pemangku kepentingan di Desa Tanjungsari didasarkan pada perdes, baik sejak perencanaan maupun pertanggungjawabannya. Artinya, segala hal yang akan dilaksanakan di desa sudah tercantum secara jelas dalam perdes. Penerbitan perdes yang mencantumkan rencana aktivitas desa sesungguhnya telah mengikuti mekanisme perencanaan yang dimulai dari tingkat RT, kemudian dilanjutkan ke tingkat dusun, lalu dibahas dalam BPD serta dikompromikan dalam musyawarah desa (musdes).

Masalahnya, proses musyawarah sebagai pilar dari demokrasi deliberatif di tingkat desa sifatnya masih belum bisa menumbuhkan semangat kompetisi dalam perencanaan karena Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) tidak secara otomatis menyetujui daftar usulan dari warga. Proses penentuannya dilakukan secara musyawarah dengan melihat titik tekan penye-

baran anggaran yang minimal mewakili setiap RW. Kalau pun ada program dalam perencanaan yang belum disetujui, mekanismenya diselesaikan dengan “urut kacang”, akan dijadikan program untuk tahun-tahun selanjutnya. Mekanisme seperti itu memang dapat membuka cara berpikir warga, tetapi cara demikian juga tidak memacu terjadinya kompetisi gagasan dalam praktik demokrasi deliberatif.

4. Transparansi dan Akuntabilitas melalui TI

Transparansi di Desa Tanjungsari sudah didengarkan sejak GSD. Ketika itu, transparansi masih bersifat wacana karena fokus utama Kuwu Tasrip adalah reformasi perangkat desa, mengingat kualitas perangkat desa menjadi sangat dominan dalam keberlangsungan tugas dan fungsi urusan pemerintahan dan urusan-urusan lainnya. Setelah reformasi perangkat desa, yang dilakukan dengan mengganti perangkat desa yang tidak lagi layak dengan tuntutan jaman dalam pengelolaan pemerintahan desa—khususnya dari sisi pendidikan—Kuwu Tasrip mulai menerapkan transparansi. Ini dilakukan dalam bentuk tradisional, seperti melalui pemasangan spanduk dan banner, pemutaran slide atau film tentang pemerintahan desa dan pembangunan desa, maupun dengan cara penyebaran informasi melalui TI.

Untuk pengenalan perangkat desa dengan teknologi informasi, Kuwu Tasrip mengambil keputusan luar biasa ketika menjadikan Desa Tanjungsari sebagai tuan rumah Festival Destika kedua pada tahun 2014. Dengan festival ini, Desa Tanjungsari mendapatkan perangkat keras berupa parabola untuk mengoperasikan internet desa.

Dengan beroperasinya internet desa, Kuwu Tasrip mulai menerapkan informasi daring tentang Desa Tanjungsari. Semua informasi tentang kegiatan di Desa Tanjungsari dapat diakses

melalui internet. Keberadaan situs internet Desa Tanjungsari dimungkinkan karena perangkat desa yang khusus menangani internet desa ini telah tersedia.

Sejumlah langkah yang telah dilakukan tersebut, mendorong tumbuhnya tata kelola pemerintahan Desa Tanjungsari ke arah yang lebih baik. Tata kelola pemerintahan yang sudah baik ini kemudian menjadi sejajar dengan tata kelola DD. Desa Tanjungsari menerima DD selama empat tahun, 2015–2018. Dalam hal pengelolaan DD, Kuwu Tasrip beserta jajarannya plus BPD mengikuti suatu panduan untuk melengkapi petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang dibuat oleh Bupati. Selain itu, Kuwu Tasrip melakukan kerjasama dengan dinas terkait dalam hal pembangunan infrastruktur fisik yang sudah tercantum dalam APBDes. Tujuan kerjasama dengan dinas terkait ini dimaksudkan untuk melegalformalkan kegiatan tersebut.

5. Faktor Supra Desa dalam mendorong *Governance*

Dalam rangka mendorong tata kelola dan modernisasi pemerintahan, peran supra desa (dalam hal ini adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah) sangatlah menentukan. Meskipun sering dikeluhkan bahwa peraturan perundangan yang mengatur desa pada tingkat nasional merefleksikan kesimpangsiuran, berubah-ubah, dan tidak pasti,¹⁵⁹ tetapi adanya aturan dari atas akan menjadi panduan bagi desa untuk mengimplementasikannya. Memang pemerintah pusat sedang mencari formulasi yang tepat, tetapi kelemahan atas perubahan aturan dalam menciptakan *governance* di tingkat desa justru menyulitkan perangkat desa.

Sebagai contoh, dari sisi aturan terdapat kelemahan sedari awal, ketika ada semacam perebutan kewenangan yang berujung pada

¹⁵⁹ Keluhan ini disampaikan oleh sebagian besar peserta FGD di Balai Desa Tanjungsari pada April 2018.

tumpang tindih kewenangan antara Kemendagri dan Kemendes PDTT. Kabupaten Majalengka melalui Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) melakukan sejumlah langkah dalam rangka mengatasi kesimpangsiuran tersebut.¹⁶⁰ Cara yang dilakukan adalah melalui penyusunan semacam panduan dalam pelaksanaan demokrasi desa dan tata kelolanya. Beruntung, para pemangku kepentingan, terutama pemerintahan daerah di tingkat kabupaten ini, tidak larut dalam kebingungan karena kurangnya sosialisasi oleh pusat akan adanya ketetapan atau aturan-aturan baru.

Sejauh ini, pihak Kabupaten Majalengka melalui BPMD justru memanfaatkan kondisi ini untuk memperkuat sisi kewenangan desa karena Kemendagri atau Kemendes PDTT masing-masing mengeluarkan pedoman/aturan teknis sendiri-sendiri. Begitu pula dengan aturan mengenai BUMDes. Bahwasanya, setelah keluarnya UU No. 6/2014 tentang Desa yang di dalamnya mengatur tentang BUMDes (pasal 87 dan 88) kemudian diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 43/2014, akan tetapi ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian, pengurusan dan pengelolaan serta pembubaran BUMDes diatur dengan peraturan menteri (permen). Sebelumnya pengaturan tentang BUMDes diatur atau di bawah Kemendagri RI melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 39 Tahun 2010 tentang BUMDes. Akan tetapi, kemudian Kemendes-PDPT menerbitkan pula Permendes PDPT No. 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran BUMDes. Akibat kebingungan dan gonta-ganti aturan antara dua kementerian, maka tidak terlepas kemungkinan masih ada desa-desa di Kabupaten Majalengka yang masih berpatokan pada Permendagri tentang BUMDes, kendati aturan menteri tersebut sesungguhnya sudah tidak berlaku lagi.

¹⁶⁰ Wawancara tim peneliti dengan Kepala BPMD Kabupaten Majalengka, April 2018.

Belum lagi kondisi kesimpangsiuran yang dimaknai oleh desa, pemerintahan pusat sepertinya terkesan hanya mengejar target APBN dengan mengucurkan DD yang dimulai pada tahun 2015. Pengucuran DD ini sungguh tidak memedulikan kondisi dan kapasitas desa-desa yang ada di seluruh Indonesia. Semestinya, pemerintah tidak terlalu terburu-buru untuk menurunkan DD sebelum aturan-aturan di bawah UU telah disiapkan dengan matang, baik itu berupa PP, perpres, maupun permen sebagai peraturan pelaksanaannya. Demikian pula, perlu waktu bagi daerah memahami aturan-aturan dan petunjuk teknis yang ada agar kabupaten dan provinsi mengeluarkan perda atau perbup. Yang terjadi, justru turunnya aturan-aturan yang berubah-ubah sungguh menyulitkan daerah di dalam menyiapkan dasar hukumnya di tingkat kabupaten karena harus menyesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Bagi desa-desa yang warga desanya telah mengalami perubahan *mindset* serta kepemimpinan yang inovatif, justru kesimpangsiuran ini mendorong warga desa dan kades atau kuwu bahu membahu merumuskan strategi pembangunan yang fleksibel.

Yang krusial adalah pengucuran DD ini diberikan seragam secara menyeluruh kepada setiap desa tanpa evaluasi kinerja desa yang bersangkutan. Bahwasanya, setiap desa memiliki latar belakang kondisi geografis dan kemasyarakatan yang berbeda sehingga kebutuhan desa dan masyarakatnya pun berbeda. Dalam mengantisipasi hal itu, BPMD Kabupaten Majalengka tidak ingin terjadi kebocoran DD atau dana lainnya serta adanya permasalahan dalam membuat program pembangunan di desa. Oleh karena itu, selain membuat panduan, juga disyaratkan adanya pembinaan dari UPT-UPT yang telah disediakan sebagai konsultan bagi desa dalam menyusun proposal kegiatan, Rencana Anggaran Biaya (RAB), dan syarat-syarat teknis, seperti gambar dan lain sebagainya. Dengan cara itu, sejak perencanaan dapat dilakukan kontrol terhadap proses

Buku ini tidak diperjualbelikan.

pembangunan di tingkat desa.¹⁶¹ Praktik itu pula yang membantu desa di Kabupaten Majalengka, seperti di Desa Tanjungsari, di mana perangkat desa dan Kuwu Tasrip selalu berkonsultasi dengan dinas teknis dengan berpegang pada panduan dalam proses penyusunan pembangunan di desa dan dalam menerapkan kegiatan untuk menyerap alokasi dana desa.

Supervisi dari tingkat kabupaten menjadi penting dalam menguatkan tata kelola keuangan desa. Disadari atau tidak, BPMD Kabupaten Majalengka memiliki peran yang positif dalam melakukan penataan pengelolaan dana desa. Salah satu langkah yang dilakukannya adalah melakukan inovasi dalam aturan teknis.

Inovasi dalam pengaturan teknis dilakukan melalui pendampingan setiap desa oleh pendamping teknis dalam menyusun proposal atau rencana pembangunan sehingga sesuai dengan aturan teknis sebagaimana disebut dalam UU dan peraturan lainnya. Inovasi teknis itu dilakukan untuk mencegah agar penggunaan DD tidak menyimpang dari aturan yang ada. Sekaligus dalam aturan teknis dimaksud, desa diberi kesempatan untuk berkonsultasi dengan unit yang dibentuk oleh pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan program dan anggaran (termasuk syarat-syaratnya), pencairan, persyaratan, hingga laporan pertanggungjawaban.

D. Praktik Pengelolaan Dana Desa di Desa Tanjungsari

Sebelum DD dikucurkan untuk pertama kali pada tahun 2015, Kuwu Tasrip membuat tiga tindakan terobosan yang berani, yaitu perubahan *mindset* masyarakat desa melalui GSD, reformasi perangkat desa, dan menjadi tuan rumah pelaksanaan Destika 2014. Dari ketiga terobosan tersebut, Kuwu Tasrip seolah mendapat-

¹⁶¹ Wawancara dengan Kepala BPMD Kabupaten Majalengka, April 2018.

kan kunci untuk tata kelola bagi penyelenggaraan urusan desa, baik yang bersumber dari kewenangan desa maupun pemberian pemerintahan daerah dan pusat. Ketiga terobosan inovatif ini ternyata menjadi suatu berkah bagi Desa Tanjungsari di bawah kepemimpinan Kuwu Tasrip.

GSD berhasil membawa warga Desa Tanjungsari menjadi masyarakat yang terbuka dan dinamis sehingga warga desanya siap untuk berpartisipasi dalam pembangunan desanya, baik pada saat perencanaan maupun pengawasan; sedangkan dengan reformasi perangkat desa yang dilancarkan hingga tiga kali itu, Desa Tanjungsari memiliki perangkat desa yang layak dan memadai bagi aktivitas pemerintahan, pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan. Bahkan, dengan Destika 2014, seluruh perangkat desanya menjadi sadar dan melek dalam hal teknologi informatika. Berkat Destika 2014 itu, Desa Tanjungsari memiliki perangkat keras demi terselenggaranya jaringan internet desa guna menunjang keterbukaan informasi bagi seluruh pemangku kepentingan di desa.

Dengan latar belakang seperti itu, warga desa pun mulai bergairah untuk mengikuti panduan perencanaan yang dimulai dari tingkat RT, dusun, dan desa. Setiap tahun mereka melakukan perencanaan di tingkat RT, kemudian perencanaan ini dilanjutkan di tingkat dusun, dan selanjutnya warga desa berpartisipasi dalam musyawarah desa untuk menentukan prioritas rencana pembangunan desa. Proses perencanaan dari tingkat bawah tersebut menjadi titik awal yang sangat fundamental dalam pengelolaan semua dana yang mengalir ke desa pasca-UU Desa 2014. Yang menarik, dalam merencanakan pembangunan desa, mereka selalu berpatokan pada RPJMDes. Selanjutnya, segala aktivitas desa dalam gerak pembangunan desa dilengkapi dengan rencana pembiayaannya kemudian didokumenkan dalam bentuk APBDes dan RKPDes.

Khusus untuk tahun 2017, kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat di Desa Tanjungsari telah direncanakan, baik pada tingkat RT maupun dusun dan desa pada tahun 2016.¹⁶² Mekanisme perencanaan tahun 2016 itu kemudian didokumenkan dalam dua bentuk perdes, APBDes tahun 2017 dan RKPDes tahun 2017.

Hasil dari perencanaan tahun 2016 itu dirangkum dalam Perdes Desa Tanjungsari No. 14 Tahun 2016 tentang Rancangan APBDes tahun 2017. Rancangan APBDes No. 14 ini mencakup rencana pembangunan infrastruktur dan lainnya yang dibiayai dengan skema DD. Dengan demikian, APBDes Tanjungsari merupakan dokumen perencanaan pembiayaan pembangunan desa secara keseluruhan dengan segala pembiayaannya. Di samping Rancangan APBDes No. 14 ini, hasil perencanaan tahun 2016 dituangkan dalam rencana kegiatan pemerintah Desa Tanjungsari dalam bentuk Perdes RKPDes tahun 2017. RKPDes selanjutnya berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan keseluruhan aktivitas desa sebagaimana yang dianggarkan dalam Rancangan APBDes No. 14 tahun 2017. Dengan demikian, segala aktivitas desa pada tahun 2017 telah siap dilaksanakan pada tahun 2017.

Dengan dicantulkannya pembiayaan untuk serangkaian aktivitas desa dalam Rancangan APBDes tahun 2017 dan segala bentuk kegiatan pembangunan dalam RKPDes tahun 2017 baik yang dibiayai DD dan/atau pembiayaan lainnya, seluruh pemangku kepentingan di Desa Tanjungsari siap untuk melaksanakan keempat fungsi desa. Selain itu, warga desa Tanjungsari pun telah siap untuk mengendalikan dan sekaligus mengawasi jalannya keempat fungsi yang dimaksudkan. Dengan kata lain, warga Desa Tanjungsari dapat mengevaluasi apakah aktivitas pembangunan tertentu memang sudah sesuai dengan perencanaan atau belum. Hal ini yang menjadi

¹⁶² FGD di Desa Tanjungsari, 2018.

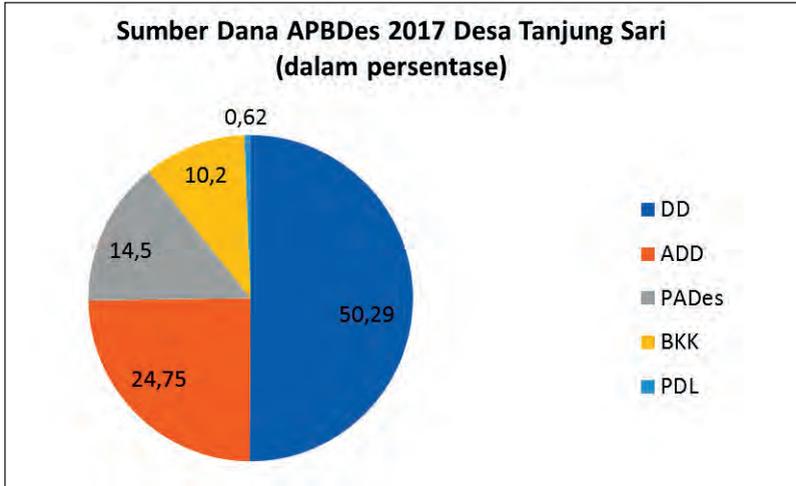
ciri era transparansi untuk tata kelola DD dan lainnya. Selanjutnya, warga pun dapat mengendalikan pertanggungjawaban dari mekanisme pembiayaan tersebut.

Demikian pula halnya proses perencanaan pada tingkat RT dan dusun pada tahun 2017 serta musyawarah desa yang berlangsung pada 29 Desember 2017 antara perangkat desa, BPD, dan masyarakat desa sesungguhnya merupakan proses perencanaan desa untuk aktivitas desa pada tahun 2018. Proses perencanaan ini kemudian didokumenkan dalam bentuk APBDes Tanjungsari tahun 2018 dan RKPDDes tahun 2018. Musdes pada bulan Desember 2017 ini dihadiri oleh Kuwuk Tasrip, Martinez sebagai ketua BPD, tokoh masyarakat, tokoh agama dan tokoh adat, serta masyarakat umum. Proses musyawarahnya berjalan lancar dan baik karena segala dokumen pendukungnya untuk segala kegiatan di desa telah diselesaikan, seperti dokumen RAB, dokumen gambar dengan spesifikasinya.

Berdasarkan APBDes Tanjungsari tahun 2017, pendapatan Desa Tanjungsari terdiri tiga sumber utama, yakni Pendapatan Asli Desa (PADes), pendapatan transfer, dan pendapatan desa lainnya. Nilai pendapatan desa secara keseluruhan mencapai Rp1.618.285.725. PADes sebesar Rp229.003.325 atau 14,5 persen, pendapatan transfer (DD, ADD, dan Bantuan Keuangan Khusus (BKK) mencapai Rp1.379.244.400 atau 85,24 persen, dan pendapatan desa lainnya sebesar Rp10.038.000 atau 0,62 persen.¹⁶³ Dari pendapatan transfer sebesar itu, DD yang akan diterima pada tahun 2017 sebesar Rp813.782.000 atau 50,29 persen, ADD sebesar Rp400.462.400 atau 24,75 persen, dan BKK sebesar Rp165.000.000 atau 10,20 persen.¹⁶⁴

¹⁶³ Perdes No. 6 Tahun 2017 tentang Perubahan RKP Desa Tahun 2017.

¹⁶⁴ Lihat Peraturan Desa No. 14 tahun 2016 tentang Rancangan APBDes Tanjungsari tahun 2017.



Sumber: Perdes No. 6 Tahun 2017 Desa Tanjungsari

Gambar 3. Diagram Sumber Dana APBDes 2017 Desa Tanjungsari

Pendapatan asli desa tersebut diperoleh dari penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam satu tahun anggaran. Pendapatan tersebut dikelompokkan dari PADes, transfer, dan pendapatan lain. PADes diperoleh dari hasil usaha pemerintah desa, hasil sewa aset atau tanah bengkok selama satu tahun, swadaya, partisipasi, dan gotong royong dari masyarakat.¹⁶⁵ Pada era Kuwu Tasrip, ada kebijakan bahwa semua aset desa, yang dulu dikenal sebagai bengkok perangkat, termasuk bengkok kepala desa, disewakan. Hasilnya dimasukkan sebagai pendapatan asli desa. Sebagai gantinya, semua perangkat digaji bulanan, demikian pula dengan kepala desa.¹⁶⁶

Desa Tanjungsari adalah satu dari 330 desa sekabupaten Majalengka yang menerima DD dari pemerintahan pusat. DD yang diterima Desa Tanjungsari pada tahun 2017 sebesar itu merupakan

¹⁶⁵ Perdes No. 6 Tahun 2017 tentang Perubahan RKP Desa Tahun 2017.

¹⁶⁶ Wawancara dengan Kepala Desa Tanjungsari, April 2018.

0,3 persen dari total DD yang diterima Kabupaten Majalengka yang mencapai nilai Rp267.115.191.000. Jumlah desa di Kabupaten Majalengka adalah 330 desa. Tiap desa memperoleh alokasi sekitar Rp720.442.000. Artinya dari data Kementerian Keuangan tersebut, alokasi DD pada tahun 2017 untuk desa-desa di Kabupaten Majalengka hampir sama dengan perolehan DD dari desa-desa lain di sembilan belas kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat. Menurut data di laman www.djpk.depkeu.go.id, jumlah total DD di Provinsi Jawa Barat untuk 5.312 desa adalah Rp4.547.513.838.000.¹⁶⁷

Seluruh kegiatan di Desa Tanjungsari sebagaimana telah dibicarakan dalam serangkaian musyawarah warga tingkat RT, dusun, serta desa itu didokumenkan dalam bentuk Rancangan APBDes. Berdasarkan Rancangan APBDes, RKPDEs tahun 2017 dikeluarkan sesuai dengan Perdes Tanjungsari No. 10 Tahun 2016. RKPDEs tahun 2017 ini kemudian disempurnakan dengan Perdes Tanjungsari No. 6 Tahun 2017 tertanggal 6 November 2017.

Berdasarkan APBDes tahun 2017, biaya keseluruhan aktivitas desa dianggarkan sebesar Rp1,6 milyar yang bersumber dari ADD, DD, Banprov, dan PADes (Gambar 3).

Tabel 7 menunjukkan bahwa titik tumpu perencanaan desa pada APBDes 2017 memang berada pada pembangunan desa (56,18%) dan penyelenggaraan pemerintahan desa (37,39%). Sebaliknya, porsi dana untuk pembinaan dan pemberdayaan masyarakat desa hanya sekitar 6,43 persen. Fungsi pemberdayaan desa merupakan satu-satunya yang hanya dibiayai oleh DD, sedangkan fungsi penyelenggaraan pemerintahan desa tidak bisa dibiayai oleh dana DD.

¹⁶⁷ Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, "Rician Dana Desa Tahun Anggaran 2017 Menurut Kabupaten/Kota," Diakses pada 10 September 2018, <http://www.djpk.depkeu.go.id/wp-content/uploads/2016/11/RINCIAN-ALOKASI-DANA-DESA-TA-2017-UPLOAD.pdf>.

Tabel 7. Anggaran Pelaksanaan Fungsi Desa di Desa Tanjungsari Tahun 2017

No.	Fungsi	Anggaran (Rp)	Persentase	Sumber
1.	Penyelenggaraan Pemerintahan Desa	605.511.140	37,39	ADD, Banprov, PADes,
2.	Pembangunan Desa	909.631.000	56,18	ADD, DD, Banprov, PADes
3.	Pembinaan Masyarakat Desa	87.100.000	5,38	DD, PADes
4.	Pemberdayaan Masyarakat Desa	17.000.000	1,05	DD
Jumlah		1.619.242.140	100,00	

Sumber: Perdes No. 6 Tahun 2017 Desa Tanjungsari

Untuk fungsi pembangunan desa dibiayai secara bersama, baik oleh ADD, DD, maupun Banprov dan PADes tahun 2017. Sebaliknya, fungsi pembinaan masyarakat desa dibiayai oleh DD dan PADes tanpa Banprov. Masalahnya, mengapa unsur pemberdayaan dan pembinaan masyarakat masih terlalu kecil bila dibanding dengan unsur biaya pada penyelenggaraan pemerintahan desa. Idealnya unsur pemberdayaan dan pembinaan itu yang porsinya lebih besar ketimbang unsur penyelenggaraan pemerintahan.

Hasil analisis dari perbandingan APBDes sejak 2006–2018 menunjukkan bahwa porsi sumbangan sumber pendapatan asli desa (PAD) terhadap APBDes masih sangat kecil. Dalam konteks itu, Desa Tanjungsari belum memiliki kekuatan sumber pendapatan desa yang optimal karena hanya mampu menopang sekitar 12–14 persen dari total kebutuhan anggaran untuk pembangunan yang mereka butuhkan. Hal itu terlihat pada Tabel 8.

Tabel 8. Perbandingan APBDes 2016–2018 dari Segi Sumber Pendanaan

APBDes	Total DD, DAD, dan Bantuan Provinsi	DD	ADD	Ban Propinsi	PAD	Jumlah
2015						tidak ada data
2016	1,152,559,200	637,096,800	400,462,400	115,000,000	150,509,000	1,303,068,200
Persen		49	31	9	12	100
2017	1,375,381,100	813,781,800	396,599,300	165,000,000	219,100,000	1,594,481,100
Persen		51	25	10	14	100
2018	1,329,244,200	813,781,800	400,462,400	115,000,000	209,600,000	1,538,844,200
Persen		53	26	7	14	100

Sumber: Perdes No. 6 Tahun 2017 Desa Tanjungsari

Tabel 8 memperlihatkan bahwa porsi DD adalah penopang utama dari anggaran untuk kebutuhan pembangunan desa. Data APBDes 2016–2018 Desa Tanjungsari menunjukkan dari tahun ke tahun, beban anggaran desa porsinya yang paling besar bersumber dari dana pemerintah pusat (APBN).

Dari sekian porsi yang ada, umumnya APBDes digunakan untuk pembangunan desa dengan porsi yang paling tinggi. Sebagai contoh, pada APBDes 2017, porsi fungsi pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa, dan fungsi pembinaan masyarakat desa dibiayai DD tahun 2017 dianggarkan sebesar Rp813.782.000. DD tahun 2017 dialokasi pada proyek-proyek pembangunan infrastruktur fisik, proyek-proyek pembinaan nonfisik, serta proyek peningkatan kapasitas. Kegiatan pembangunan desa diarahkan pada pembangunan infrastruktur fisik seperti rabat beton jalan gang, senderan saluran air, pembuatan tempat pembuangan sampah, pembangunan gedung posyandu, dan pembangunan jalan baru lanjutan; sedangkan kegiatan pembinaan masyarakat desa, meliputi pembinaan kesenian dan sosial budaya, pembinaan keagamaan, pembinaan pemuda, dan organisasi remaja. Untuk bidang pem-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

berdayaan masyarakat desa, kegiatannya fokus pada peningkatan kapasitas KUKM pengrajin dan peningkatan kapasitas TP-PKK.

Proyek-proyek yang dimaksud tersebut di atas dapat ditelusuri dalam RPPDes Desa Tanjungsari tahun 2017 sebagaimana tercantum dalam Tabel 9 berikut.

Tabel 9. Rincian proyek-proyek menurut fungsi desa yang dibiayai DD tahun 2017

No.	Proyek	Anggaran (Rp)	Persentase	Keterangan
I.	Pembangunan Desa	719.591.000	88,43	
1.	Rabat Beton Jalan Gang	206.610.000	25,39	
2.	Senderan Saluran Air	222.322.000	27,32	
3.	Pembuatan Tempat Pembuangan Sampah	4.284.000	0,53	
4.	Pembangunan Gedung Posyandu	59.375.000	7,30	
5.	Pembangunan Telford Jalan Baru	160.000.000	19,66	
6.	Penambahan Modal BUMDes	67.000.000	8,23	
II.	Pembinaan Masyarakat Desa	77.191.000	9,49	
1.	Pengadaan Peralatan Musik Pencak Silat	27.931.000	3,37	
2.	Pembinaan Keagamaan	8.550.000	1,05	
3.	Pembinaan Pemuda dan OR	17.000.000	2,09	
4.	Lomba Kreativitas Kerajinan Tangan	24.250.000	2,98	
III.	Pemberdayaan Masyarakat Desa	17.000.000	2,09	
1.	Peningkatan Kapasitas UMKM Pengrajin	8.350.000	1,03	
2.	Peningkatan Kapasitas TP-PKK	8.650.000	1,06	
	Jumlah Total DD Tahun 2017	813.782.000	100,00	

Sumber: Perdes Desa Tanjungsari No. 14 Tahun 2016 tentang Rancangan APBDes 2017.

Walaupun telah ada dorongan agar desa membangun dengan pendanaan yang ditanggung oleh APBN dan APBD, tetapi sebagaimana telah disebut sebelumnya, demokrasi deliberatif yang dipraktikkan belum mampu mendorong inovasi pembangunan di tingkat desa. Pembangunan yang disasar masih menyelesaikan persoalan pembangunan fisik di tingkat desa yang selama ini memang absen disentuh oleh pemerintah pusat dan daerah. APBDes di atas menggambarkan bahwa bangunan fisik paling besar porsi-nya dibanding dengan program-program yang sifatnya inovatif serta mendorong pemberdayaan masyarakat. Sebagai contoh, pada laporan APBDes 2017 Desa Tanjungsari terlihat bahwa kegiatan pemberdayaan masyarakat yang porsinya kecil, penggunaannya pun kurang pas karena digunakan untuk pengadaan peralatan musik pencak silat dan pembinaan pemuda/olahraga. Belum ada inovasi untuk membuat program yang berfungsi meningkatkan daya saing desa dan/atau SDM masyarakat serta produk-produk yang dimiliki oleh masyarakat di Desa Tanjungsari.

Kelemahan semacam ini hampir “menyeluruh” terjadi dalam implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa. Tetapi perlu dicatat bahwa desa di era reformasi baru diperkenalkan adanya RPJMDes dan APBDes yang selama tahun-tahun sebelumnya masih belum dikenal, kecuali di era Orde Baru. Bedanya, di masa Orba, desa disuruh menyusun APBDes, tetapi dananya tidak pernah ada. Sementara sejak UU Desa berlaku 2014, APBDes memang berbasis anggaran dan bukan angan-angan.

Kelemahan APBDes yang tidak memberi ruang inovasi bagi desa juga disebabkan oleh peraturan di atasnya, khususnya dana yang bersumber dari APBN telah dipatok oleh pemerintah pusat agar 70 persen lebih digunakan untuk infrastruktur dan sisanya baru termasuk untuk program-program pemberdayaan. Pola penggunaan anggaran yang ditetapkan dari atas memang ada baiknya,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

tetapi kelemahannya bagi desa-desa yang tidak semata-mata membutuhkan pembangunan fisik, tetapi mendorong lahirnya inovasi pemberdayaan mereka mengalami kendala karena ada kesulitan dalam pencairan dan pelaporan dana yang diberikan dari APBN. Persoalan generalisasi dalam implementasi penggunaan dana APBN yang diberikan kepada desa bisa jadi akan mematikan inovasi-inovasi dalam pembangunan karena penyerapan dan praktik penggunaan dana akan lebih hanya mengikuti arahan kebijakan di atasnya meskipun hal itu tidak sesuai dengan keinginan dan kebutuhan di desa tersebut.

Dalam praktik perencanaan keuangan dalam pembangunan desa, memang pemerintah desa masih terbentur oleh rezim administratif yang terlalu ketat dan kaku. Sebagai contoh, dalam pelaksanaan proyek DD di Desa Tanjungsari, misalnya, dilakukan dalam dua semester. Selanjutnya, dalam realisasi pembangunan, pemangku kepentingan di tingkat desa berpegang pada panduan yang dibuat oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Majalengka. Bahwasanya, sebelum pelaksanaan proyek DD, para pemangku kepentingan di tingkat desa menyusun Rencana Anggaran Belanja (RAB) dan gambar pembangunan infrastrukturnya. Kedua hal ini dilakukan dengan melibatkan instansi terkait, seperti Dinas PU dan lainnya. Dengan panduan ini, pengelolaan dan pertanggungjawaban DD di tingkat desa dapat berjalan dengan baik tanpa ada temuan. Hal ini disebabkan prosedur perencanaan sudah dilengkapi dengan dokumen pendamping atau pendukungnya.¹⁶⁸

Pelaksanaan proyek DD dalam semester pertama tahun 2017 meliputi proyek-proyek dalam fungsi pembinaan masyarakat desa yang mencapai nilai sebesar Rp32.799.800 atau 4,03 persen dari

¹⁶⁸ Wawancara dengan Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Desa (DPMD) Kabupaten Majalengka, April 2018.

keseluruhan DD yang dianggarkan pada tahun 2017. Proyek DD yang diselesaikan pada semester pertama tahun 2017 meliputi proyek pembinaan keagamaan sebesar Rp8.550.000 serta pembinaan kesenian dan sosial budaya Rp24.249.000.¹⁶⁹ Pada sisi lain, semester pertama tahun 2017 pemerintahan Desa Tanjungsari merealisasikan terlebih dahulu kegiatan-kegiatan yang bersumber dari ADD, Banprov, PAD, APBD. Pembiayaan non-DD ini mencapai Rp860.253.800.¹⁷⁰

Pembinaan Keagamaan pada semester pertama tahun 2017 dilakukan dalam bentuk lomba kreativitas anak hafalan Qur'an, Musabqah Tilawatil Al'Qur'an, dan kaligrafi; sedangkan pembinaan kesenian dan sosial budaya pada semester pertama tahun 2017 dilaksanakan dalam bentuk lomba kreativitas kerajinan tangan.

Pada enam bulan pertama, DD baru direalisasikan 4,03 persen dengan hanya dua kegiatan saja. Baru pada semester kedua tahun 2017, sebagian besar DD, baik dana maupun kegiatannya dirampungkan pelaksanaannya. Tabel 10 memperlihatkan kegiatan-kegiatan DD yang diselesaikan pada semester kedua tahun 2017 yang menyerap 95,97 persen dari keseluruhan DD yang diterima Desa Tanjungsari pada tahun 2017.

Berdasarkan Tabel 10 tampak bahwa pola penggunaan APBDes masih bertumpu pada persoalan fisik dan belum bisa keluar dari persoalan klasik seperti itu. Program-program inovatif di tingkat desa masih belum terlalu kelihatan. Sasarannya pun sebenarnya tidak terlalu dibutuhkan oleh masyarakat. Hal semacam itu juga terjadi di beberapa tempat lain karena orientasi pemberdayaan dan pembinaan masyarakat umumnya mengarah pada kegiatan-

¹⁶⁹ Perdes Tanjungsari No. 4 Tahun 2017 tentang Laporan Realisasi Pelaksanaan APBDes Semester Pertama Pemerintahan Desa Tanjungsari Tahun Anggaran 2017.

¹⁷⁰ Perdes Tanjungsari No 4 Tahun 2017.

Tabel 10. Realisasi DD pada Semester Kedua di Desa Tanjungsari 2017

No.	Proyek	Anggaran	% antar Proyek	Realisasi	% Realisasi dengan Anggaran
I.	Pembangunan Desa	719.591.000	88,43	719.591.000	100
1.	Rabat Beton Jalan Gang	206.610.000	25,39	206.610.000	100
2.	Senderan Saluran Air	222.322.000	27,32	222.322.000	100
3.	Pembuatan Tempat Pembuangan Sampah	4.284.000	0,53	4.284.000	100
4.	Pembangunan Gedung Posyandu	59.375.000	7,30	59.375.000	100
5.	Pembangunan Telford Jalan Baru	160.000.000	19,66	160.000.000	100
6.	Penambahan Modal BUMDes	67.000.000	8,23	67.000.000	100
II.	Pembinaan Masyarakat Desa	44.931.000	9,49	44.931.000	100
1.	Pengadaan Peralatan Musik Pencak Silat	27.931.000	3,37	27.931.000	100
2.	Pembinaan Pemuda dan OR	17.000.000	2,09	17.000.000	100
III.	Pemberdayaan Masyarakat Desa	17.000.000	2,09	17.000.000	100
1.	Peningkatan Kapasitas UMKM Pengrajin	8.350.000	1,03	8.350.000	100
2.	Peningkatan Kapasitas TP-PKK	8.650.000	1,06	8.650.000	100
	Jumlah Realisasi DD Semester II 2017	781.522.000	95,97	781.522.000	100

Sumber: Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kades Tanjungsari 2017.

kegiatan fisik klasik dan kurang dititikberatkan untuk mengatasi apa problem utama pemberdayaan masyarakat di tingkat desa yang diperlukan.

Catatan untuk penambahan modal BUMDes di Desa Tanjungsari adalah realisasi penambahan ini dilaporkan secara berbeda. Pada Rancangan APBDes Tanjungsari No. 14 Tahun 2016, penambahan modal BUMDes ini dimasukkan pada fungsi pembangunan desa. Akan tetapi, dalam realisasinya yang kemudian dilaporkan dalam LKPJ Kades Tanjungsari tahun 2017, penambahan modal BUMDes ini dimasukkan dalam pos pembiayaan mata anggaran penyertaan modal desa. Jadi, sebenarnya ini adalah kegiatan penambahan modal BUMDes yang direncanakan sebagai fungsi pembangunan desa, tetapi dalam laporan sebagai pembiayaan dan bukan sebagai fungsi pembangunan desa.¹⁷¹

Dalam merencanakan dan merealisasikan DD, pemerintahan Desa Tanjungsari berpedoman pada visi Desa Tanjungsari yang dirumuskan sebagai “Tercapainya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dengan Peningkatan Pembangunan bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Ekonomi yang Pro-Rakyat.” Untuk mencapai visi tersebut, Desa Tanjungsari mengimplementasikan lima misi pembangunan sebagai berikut 1) peningkatan dan pembangunan masyarakat yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; 2) peningkatan kapasitas pembangunan yang dilakukan bersama lembaga desa dengan masyarakat dan menumbuhkan swadaya dan gotong royong; 3) peningkatan keseimbangan dan keharmonisan antara tujuan ekonomi dan sosial dalam rangka menciptakan kemakmuran bagi masyarakat; 4) peningkatan dalam melakukan kebijakan dan keputusan yang diambil selalu memperhatikan prinsip keadilan terhadap seluruh pihak serta

¹⁷¹ Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Desa Tanjungsari Tahun Anggaran 2017.

bersifat objektif antara lembaga dan pemerintahan desa; dan 5) peningkatan semangat keterbukaan dan peran masyarakat dalam melakukan pengawasan sosial.¹⁷² Meskipun ada visi dan misi Desa Tanjungsari, tampaknya dari sekian banyak proyek kegiatan yang dilakukan, pemerintah desa dan masyarakatnya masih terjebak untuk mengatasi masalah jangka pendek ketimbang mencoba menyusun program terobosan yang dimensinya dapat bermanfaat jangka panjang. Walaupun dapat dilihat bahwa dalam pengelolaan penggunaan anggaran sudah searah dengan visi untuk terjadinya peningkatan keterbukaan dan peran masyarakat, namun peran atau partisipasi masyarakat belum sepenuhnya optimal.

Dalam hal transparansi dana, Pemerintah Desa Tanjungsari telah memperbaharui semua informasi tentang pembangunan dan dana desa melalui laman resmi desa, <http://tanjungsari.desa.id>. Laman tersebut menginformasikan semua kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan penggunaan dana yang ada di desa. Termasuk rencana-rencana pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa, peraturan-peraturan desa yang telah dihasilkan, maupun sejumlah informasi penting lainnya.

Selain ada kewajiban untuk mengumumkan RAPBDes dan implementasinya, pemerintah desa bersama BPD juga harus membuat laporan berkala penggunaan keuangan desa. Satu hal yang berubah dengan adanya UU No. 6 Tahun 2014 adalah mendorong pemerintah desa untuk memahami akuntansi dasar dalam melaporkan proyek-proyek pembangunan. Mereka juga diperkenalkan dengan standar biaya umum untuk pembangunan di tingkat desa, yang selama ini istilah-istilah itu hanya dikenal oleh pemerintah di atasnya. Namun, saat ini pemerintah desa mengikuti alur dan model penggunaan anggaran pemerintah supra desa sehingga dalam praktik UU No. 6 Tahun 2014 mereka mengenal

¹⁷² Laporan Kepala Desa Tanjungsari 2017

istilah perjalanan dinas yang dibiayai, SPPD, biaya rapat konsumsi, menginap di hotel, dan honor-honor kegiatan. Sebuah istilah yang baru mereka kenal sejak UU Desa diterapkan tahun 2014 karena sebelumnya tidak ada istilah pertanggungjawaban keuangan.

Sebagai contoh, dulu ketika desa harus rapat, Kepala Desa lah yang “menyediakan” segalanya, mulai dari kopi, makanan ringan, dan lain sebagainya. Karena itu, di beberapa desa yang memiliki “bengkok”, ada istilah bengkok untuk jamuan. Model biaya yang dikeluarkan oleh kepala desa dan/atau perangkat desa dengan diberikan tanah bengkok atau garapan ini ditransformasi semua untuk dianggarkan dan ditanggung oleh dana desa, baik yang bersumber dari Dana Desa dan/atau dana APBN untuk desa. Perubahan ini mendorong adanya tuntutan agar pengelolaan keuangan dilakukan secara modern dan memiliki tanggung jawab yang besar. Tidaklah heran apabila mereka kemudian mengenal istilah “uang transport” dan istilah-istilah lain yang diperkenalkan.

Modernisasi keuangan di pemerintahan desa, termasuk di Desa Tanjungsari telah mengubah pola lama dalam mengelola anggaran di desa. Dalam banyak kasus desa-desa di Indonesia, pola manajemen keuangan yang dikelola personal oleh kepala desa, karena semua aspek kebutuhan dulu diserahkan kepada kepala desa untuk mencarinya, bisa melalui hasil penyewaan tanah bengkok atau sumber lain dari desa, kini diganti dengan biaya dari APBD dan APBN. Perubahan ini membawa dampak yang baik karena pemerintahan di desa mulai diarahkan tidak lagi tergantung pada orang kaya lokal atau orang mampu yang sering disebut sebagai patron ekonomi. Intervensi negara melalui penyediaan dana dari APBD dan APBN telah mendorong proses pemerintahan di tingkat desa dikelola menurut standar pemerintahan yang baik (*good governance*) di satu sisi dan di sisi yang lain mengikis pola-pola lama manajemen “individual” dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Dalam praktik akuntabilitas semacam itu, memang awalnya banyak desa yang “tertatih” karena pengenalan administrasi modern seperti itu baru mereka kenal. Apalagi mereka juga harus menghadapi pengawasan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau kantor perwakilannya setiap tahun. Kesiapan akuntabilitas juga mendorong desa untuk berbenah dalam mempersiapkan sumber daya manusia, khususnya perangkat desa dan menyiapkan kuasa pengguna anggaran dan bendahara desa yang mengerti akuntansi. Konsekuensi logis dari dana yang diberikan telah mendorong adanya perubahan pola dalam pengisian perangkat desa sebagaimana yang digambarkan sebelumnya, Desa Tanjungsari telah mendahului dengan memasukkan unsur rekrutmen atas dasar kapasitas/kemampuan dalam mengisi jabatan perangkat desa. Selain ada unsur kesiapan administratif keuangan yang berstandar sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat dalam praktik pelaporan dan lain sebagainya, desa juga didorong menyiapkan ahli-ahli teknologi informasi—atau minimal orang yang mengerti mengenai komputer—karena sebagian laporan yang berbasis pada pengisian data digital, baik keuangan atau administrasi lainnya, mengharuskan desa berbenah dengan melibatkan sumber daya manusia yang lebih baik dari sisi pengetahuan, kapasitas, dan kemampuan dalam administrasi.

Proses akuntabilitas dana ini juga dapat dilihat dari alur bahwa pengajuan dana tahun selanjutnya, sebagai contoh anggaran 2018, Desa Tanjungsari secara rutin melakukan musyawarah Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Kepala Desa dan perangkat desa bermusyawarah di balai desa untuk membuat Rencana Kerja Tahunan (RKT) Desa 2018 serta menetapkan pagu indikatif yang diperkirakan akan masuk ke Desa Tanjungsari. Contoh ini misalnya, dilakukan pada musyawarah RKT Tahun 2018 yang dipimpin H. A. Romli Martinez (Ketua DPD Tanjungsari). Dari kegiatan tersebut disepakati beberapa hal sebagaimana kutipan berikut.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

“...Dalam rangka Penetapan RKP Desa Tahun 2018 yaitu: (1) Bidang Penyelenggaraan Pemerintah Desa, di antaranya penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa, tambahan penghasilan kepala desa dan perangkat desa, operasional penyelenggaraan pemerintah desa, insentif RT/RW serta operasional lembaga desa; (2) Pembangunan Desa, di antaranya Hotmix jalan desa, rabat beton jalan gang, jembatan, relokasi posyandu, senderan saluran air dan saluran pembuangan air limbah; (3) Pembinaan Kemasyarakatan Desa di antaranya, pembinaan pemuda dan olah raga, pembinaan kerukunan umat beragama, pembinaan sosial dan budaya, dan pembinaan lembaga posyandu; (4) Pemberdayaan masyarakat desa di antaranya peningkatan kapasitas petani, penataan dan pengolahan data wisma; dan (5) Belanja Tak terduga di antaranya belanja pemilihan kepala desa...”¹⁷³

Proses RKT tersebut juga divideokan dan disebarluaskan kepada masyarakat secara menyeluruh. Dalam video RKPDes 2018 misalnya, disebutkan kesepakatan penggunaan ADD dan DD serta besar anggaran yang akan digunakan. Dari kasus pelaksanaan RKT di atas menunjukkan bahwa proses pengelolaan dana desa sebenarnya diketahui oleh banyak pihak, mulai dari perangkat desa, BPD dan anggotanya, RT dan RW, serta masyarakat secara luas. Bahkan unsur penggunaannya pun ditetapkan melalui musyawarah masyarakat dalam musrenbang RKT. Model seperti itu belum pernah ada sebelumnya dalam praktik penerapan anggaran di tingkat desa karena model demikian biasanya dilakukan oleh kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah yang menerima dari dari APBN dan/atau APBD. Karena sejak 2015 desa menerima dana dari APBD dan APBD, maka mereka mengikuti alur proses pencairan anggaran hingga pelaporannya. Bedanya, dalam implementasi itu,

¹⁷³ Desa Tanjungsari, “Rencana Kerja Pemerintah Desa Tahun 2018”, diakses pada 4 Juli 2019, <http://tanjungsari.desa.id/2017/11/09/rencana-kerja-pemerintah-des-tahun-2018/#comment-40>.

pemerintah desa melakukan musyawarah dengan unsur-unsur lain, seperti BPD, RT, RW, tokoh masyarakat, PKK, pemuda/karang taruna—yang model demikian tidak ditemukan dalam praktik pemerintah di atasnya dalam mengelola dana yang bersumber dari APBN maupun APBD.

Bentuk akuntabilitas dana desa, baik yang bersumber dari DD dan ADD dilakukan secara transparan. Selain ditaruh di laman, biasanya desa-desa di Majalengka, termasuk Desa Tanjungsari juga membuat baliho besar yang dipasang di depan kantor balai desa. Dari baliho itu dijelaskan bahwa dana desa yang diperoleh dari APBN dan ADD yang diperoleh dari APBD digunakan atau dibelanjakan untuk apa saja. Laporan yang sama juga ditaruh di laman yang bisa diakses oleh masyarakat secara luas. Adapun rincian dari pertanggungjawaban keuangan atau program selama satu tahun disampaikan kepada BPD sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk meminta laporan kepada kepala desa dan perangkat desa lainnya.

Sementara itu, untuk laporan rincian setiap kegiatan dilakukan sesuai dengan tahapan pelaporan yang biasanya dilakukan pada semester pertama, kedua, ketiga, dan keempat kepada pemerintah daerah sebagai konsekuensi logis dari penggunaan APBN dan APBD. Dari laporan yang dianalisis dalam penelitian ini, bendahara desa didorong untuk membuat laporan proyek secara utuh melingkupi perencanaan dan implementasi, termasuk bukti-bukti kuitansi yang mereka gunakan. Pada tahap akhir, penggunaan dana tersebut kemudian diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dengan pola akuntabilitas semacam itu, desa didorong untuk berubah mengikuti prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dalam praktik penggunaan kekuasaan dan penggunaan dana yang diterima dari sumber APBN dan APBD. Perubahan mendasarnya,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

ada konsekuensi pelaporan penggunaan dana karena ini bisa berimplikasi pada pencairan di masa selanjutnya dan/atau terkait dengan persoalan hukum tindak pidana.

Ditilik dari akuntabilitasnya, tampak bahwa Desa Tanjungsari tergolong desa yang telah mencoba melakukan proses transparansi itu dengan membuka seluruh informasi keputusan desa berupa Peraturan Desa yang mengatur mengenai Rencana Kerja Pemerintahan Desa (RKPDDes) yang sejak 2016–2018 disebarluaskan kepada masyarakat. RKPDDes yang dituangkan pada perdes sejak 2016 hingga 2018 mengatur antara lain, sumber pendanaan, penggunaan dana, dan besaran dana. Dengan adanya perdes dimaksud, secara tidak langsung publik dapat mengetahui berapa besaran dana dan akan diperuntukkan apa saja dengan proses dan tata cara yang telah ditetapkan dalam peraturan desa.

E. Plus Minus Praktik Demokrasi dan Akuntabilitas Dana Desa

Memahami praktik demokrasi desa di Desa Tanjungsari bukanlah sebuah potret yang sifatnya utuh. Penggambaran dalam bab ini bisa saja bersifat abstraksi dari apa yang dipahami oleh para peneliti terhadap setiap praktik demokrasi desa di Desa Tanjungsari atau praktik tata kelola pemerintahan yang dilakukan. Walaupun demikian, terdapat sejumlah hal positif yang dapat ditiru dari praktik bagi demokrasi dan pengelolaan dana di Desa Tanjungsari. Pertama, sifat terbuka dari kepala desa. Kepemimpinan kepala desa yang terbuka, apa adanya, menjadi *entry point* bagi terwujudnya demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Kedua, kesiapan administrasi pemerintahan dalam menyongsong setiap perubahan dalam rangka modernisasi pemerintahan desa. Kebutuhan ini telah mendorong Desa Tanjungsari menerapkan pola rekrutmen perangkat desa yang tidak sama dengan masa-

masa sebelumnya. Rekrutmen perangkat desa didasarkan pada keahlian, termasuk memprioritaskan SDM yang berpendidikan dan sarjana agar terlibat dalam pemerintahan. Konsekuensinya, mulai dikenalkan istilah pemberian insentif dalam bentuk penggajian kepada perangkat desa. Meskipun gaji mereka masih di bawah upah minimum regional, tetapi pola ini diharapkan mampu menjadi daya tarik bagi kalangan muda dan terdidik untuk menjadi perangkat desa.

Ketiga, rambu-rambu yang diberikan oleh pemerintah daerah, dalam hal ini Badan Pembangunan Desa Kabupaten Majalengka dalam menyusun *road map* atau proses dan tahapan pengelolaan dana yang diberikan ke desa. Selain memberikan kepastian proses dalam perencanaan dan penganggaran, juga memberikan jaminan bagi kepala desa dan perangkat desa agar tidak menyimpang dan tersangkut kasus hukum. Kepastian aturan dari supra desa menjadi hal yang penting bagi desa dalam mengelola dana yang ada.

Keempat, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas yang telah didorong oleh UU Desa harus diterapkan. Salah satu sarana yang dapat dilakukan adalah dengan memanfaatkan teknologi informasi untuk menginformasikan penggunaan dana dan proses demokrasi yang sedang berjalan.

Catatan minusnya bahwa praktik demokrasi musyawarah dan tata kelola pemerintahan desa yang modern, tergantung pula dari kesiapan masyarakatnya dan budaya/nilai-nilai yang dikembangkan. Praktik yang terjadi di Desa Tanjungsari tidaklah seluruhnya sempurna, masih ada celah dan potensi bisa menjadi praktik yang buruk atau gagal manakala aspek kepemimpinan di desa tidak sejalan dan seiring dengan keinginan untuk menerapkan demokrasi musyawarah secara benar. Oleh karena itu, idealnya yang dibangun adalah sebuah sistem, di mana masyarakat dan seluruh *stakeholders* di desa menyadari akan arti penting praktik demokrasi deliberatif,

baik dari segi konsep maupun bagaimana harus diterapkan dalam kehidupan sehari-hari. Dengan cara itu, perubahan tidak menggantungkan pada orang atau individu, tetapi merupakan bagian dari perbaikan sistem yang telah ada sehingga siapapun nanti yang terpilih sebagai Kepala Desa/Kuwu akan menjalankan hal yang sama.

Sisi “buruk” dari demokrasi desa yang menggantungkan pada sikap kepala desa atau kuwu menunjukkan bahwa sisa-sisa persoalan nilai dan kultur demokrasi masih belum bisa dihilangkan. Demokrasi yang bergantung pada personal dan bukan sistem, dapat saja suatu saat akan mengalami titik balik yang membahayakan apabila pemimpin atau yang memerintah di desa tidak memiliki kesadaran dan pengetahuan tentang demokrasi itu sendiri. Sebab demokrasi yang bergantung pada personal atau individu, dapat terjadi dalam praktiknya seorang pemimpin melakukan *one man show* karena warga tidak berani melakukan kritik atau melakukan evaluasi. Namun, apabila demokrasi dikembangkan melalui sistem, tentu akan berbeda karena praktik demokrasi tidak bergantung pada sosok atau individu. Selain faktor kepemimpinan, faktor masyarakat juga menjadi penting sebab pemahaman masyarakat terhadap praktik demokrasi deliberatif dan tata kelola pemerintahan juga mensyaratkan agar masyarakat memiliki partisipasi dalam perencanaan dan implementasi pembangunan. Persoalan ini yang kadang-kadang sulit, khususnya bagi kepala desa yang cenderung “tertutup”, biasanya tidak mudah bagi masyarakat untuk melakukan partisipasi apalagi pengawasan. Itulah pentingnya sistem lebih dikembangkan dan bagaimana UU diterapkan sesuai dengan prinsipnya agar demokrasi dan tata kelola pemerintahan desa bisa berjalan dengan cepat dan memiliki manfaat bagi masyarakat di perdesaan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Oleh karena itu, dari pengalaman Desa Tanjungsari dapat dipetik satu pembelajaran bahwa demokrasi musyawarah/deliberatif dan tata kelola pemerintahan desa yang baik sangat tergantung pada visi kepala desa. Selama visi dan misi kepala desa seiring dan sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi deliberatif yang hendak dibangun di desa, implementasi demokrasi deliberatif model UU No. 6 Tahun 2014 relatif tidak terlalu mengalami masalah. Problem akan muncul apabila pola kepemimpinan kepala desa cenderung tertutup dan personal sehingga demokrasi justru sulit ditumbuhkembangkan. Di sinilah tantangan dari praktik UU No. 6 Tahun 2014 yang diharapkan dapat mendorong tumbuhnya sistem, bukan pelajaran-pelajaran, yang bersumber dari pengalaman personal atau kepala desa. Sebab kalau demokrasi deliberatif tergantung pada “orang” dan bukan sistem, kemungkinan besar praktik demokrasi di tingkat desa akan menghadapi tantangan yang berat.

5

Praktik “Buruk” Demokrasi dan Pengelolaan Dana Desa di Desa Harumsari



Pada Bab 4, telah dikaji praktik demokrasi pengelolaan dana desa di Desa Tanjungsari yang telah berjalan dengan baik. Untuk memberikan perbandingan, bab ini akan membahas praktik buruk pengelolaan dana desa. Contoh kasus diambil dari Desa Harumsari. Desa ini dipilih sebagai salah satu contoh praktik buruk karena sejumlah alasan, antara lain pada adanya kekuasaan yang memusat dan ketiadaan tata kelola pemerintahan desa sebagai dampak dari kelemahan kapasitas perangkat desa.

Di Desa Harumsari, kepala desa menerapkan gaya kepemimpinan tertutup, amat otoriter, dan menjalankan roda pemerintahan desa secara *one man show*, yang berarti tidak bersikap terbuka dan informatif terhadap berbagai program yang sedang dan akan dijalankan di desa. Ia sekaligus mengabaikan sama sekali setiap aspirasi yang berkembang di desa, mengabaikan komunitas desa, dan tidak memberi kesempatan warga untuk secara bersama-sama menyelesaikan pelbagai permasalahan yang mereka hadapi.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Selain itu, problematika juga muncul karena rendahnya kinerja aparat pemerintahan desa, yang umumnya diisi oleh personel SDM yang amat lemah dan dapat dikatakan buta terhadap teknologi informasi. Carut-marut pengelolaan dana desa pada akhirnya berujung pada munculnya kasus korupsi oleh kepala desa.

Dengan demikian, bab ini hendak mengkaji praktik demokrasi dan pengelolaan Dana Desa dengan mengambil kasus di Desa Harumsari. Bab ini akan melihat beberapa hal, yakni 1) praktik demokrasi desa pasca UU No. 6 Tahun 2014; 2) tata kelola pemerintahan dan dana desa; 3) praktik pengelolaan dana desa; dan 4) problematika demokrasi, tata kelola pemerintahan, dan dana desa.

A. Profil Desa

Harumsari merupakan salah satu dari 13 desa yang berada di Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, Provinsi Jawa Tengah. Desa Harumsari juga merupakan salah satu desa yang sebagian penduduknya terkena dampak lumpur Lapindo. Jumlah RT yang ada di Desa Harumsari sebanyak 20 RT, tetapi yang terkena dampak lumpur Lapindo sebanyak 5 RT sehingga hanya tinggal 15 RT saja yang selamat dari lumpur Lapindo. Akibatnya, banyak penduduk yang kehilangan mata pencahariannya sebagai petani sejak terjadinya bencana lumpur Lapindo.

Meskipun demikian, tidak semua penduduk Desa Harumsari bekerja sebagai petani. Mayoritas penduduk juga bekerja sebagai karyawan dan buruh pabrik. Salah satu potensi usaha yang dikembangkan oleh masyarakat di desa tersebut adalah budi daya ikan lele. Sayangnya, budi daya ikan lele ini belum mendapatkan perhatian penuh dari Dinas UKM setempat yang diwadahi oleh Koperasi Wanita yang belum berjalan lancar. Ini terjadi karena masih kurangnya kesadaran warga untuk melakukan sosialisasi untuk pengembangan UKM ini.

Secara geografis, Desa Harumsari berada pada wilayah dataran rendah dan memiliki luas wilayah 165 hektar, berbatasan di sebelah utara dengan Desa Genahsari Kec. Porong, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Bestari dan Desa Kodongagung Kec. Porong, sebelah timur berbatasan dengan Desa Sari dan Desa Kodongagung Kec. Porong, dan sebelah barat berbatasan dengan Desa Rebongagung Kec. Porong yang merupakan tanggul lumpur Lapindo. Jumlah penduduk yang ada di Desa Harumsari tahun 2017 sebanyak 5.419 jiwa dengan komposisi jumlah laki-laki sebanyak 3.107 jiwa dan perempuan sebanyak 2.312 jiwa. Jumlah KK yang dimiliki sebanyak 1.492 KK. Berdasarkan jumlah dusun, yang dimiliki oleh Desa Harumsari sebanyak 3 (tiga) dusun, yakni Dusun Meranti, Dusun Harum, dan Dusun Kulon; 4 RW dan 20 RT.¹⁷⁴

Pusat pemerintahan Desa Harumsari berada di Dusun Harum RT 10 RW 02 dengan luas area desa seluruhnya 1.970 m². Saat penelitian dilakukan, Desa Harumsari dipimpin oleh Kepala Desa Joko Cawuk untuk periode 2013 sampai dengan 2019. Adapun susunan perangkat desanya adalah Kepala Desa Joko Cawuk, Sekretaris Desa MT, Staf Keuangan dijabat oleh IM, Bendahara oleh TQ, Seksi Pemerintahan oleh SR, Seksi Pembangunan SUM, Seksi Kemasyarakatan oleh HAB, dan Seksi Pelayanan Umum MK. Desa Harumsari juga memiliki BPD yang diketuai oleh IY.

Sebagaimana layaknya kemajuan suatu desa, khususnya terkait dengan pemberian Dana Desa yang jumlahnya demikian besar, sudah sepatutnya desa melakukan pengelolaan keuangan desa tersebut dengan pelibatan masyarakat melalui program pemberdayaan masyarakat. Namun, hal demikian tidak terjadi di Desa Harumsari.

¹⁷⁴ Sumber profil Desa Harumsari <https://deharumsari.wordpress.com> (nama desa disamakan). Data desa dari sumber yang resmi tidak ditemukan karena data tidak lengkap sampai dengan saat penelitian ini dilakukan.

Sejak di bawah kepemimpinan Kepala Desa Joko Cawuk, Desa Harumsari tidak mengalami perkembangan yang berarti. Bahkan, saat penelitian berlangsung, Kades Joko Cawuk harus mendekam di LP Sidoarjo terkait dengan kasus penyimpangan pengelolaan APBDes tahun 2016 sebesar Rp230 juta dan dikenakan sanksi hukuman satu setengah tahun penjara.

Bukan hanya itu, pembangunan Desa Harumsari juga terkendala akibat berbagai hal, mulai dari permasalahan praktik demokrasi yang berlangsung di desa sampai dengan tata kelola pemerintahan dan pengelolaan dananya. Sampai dengan saat penelitian ini dilakukan, tata kelola desa masih belum berjalan dengan maksimal karena pola kepemimpinan yang tidak demokratis. Oleh karena itu, kajian lebih lanjut akan dijelaskan pada bagian-bagian selanjutnya.

B. Praktik “Buruk” Demokrasi Desa

Kades Joko Cawuk dilukiskan menerapkan gaya kepemimpinan yang amat otoriter, penuh intimidasi, dan tidak segan-segan menyingkirkan dengan berbagai cara warga desa yang dia anggap tidak loyal atau tidak sejalan dengannya. Hal ini berdampak buruk bagi kehidupan di desa karena cara-cara tersebut praktis telah mematikan segenap potensi sumber daya manusia yang ada di desa, di mana beberapa warga desa yang sesungguhnya memiliki ide-ide cerdas dan kreatif justru disingkirkan dari desa. Hal ini sejalan dengan diterapkannya manajemen kepemimpinan yang bersifat amat tertutup, di mana segala kegiatan pemerintahan, baik itu perencanaan maupun pelaksanaan dikerjakan tanpa menyertakan partisipasi dari warga desa. Setiap informasi tidak pernah pula disosialisasikan kepada warga desa, bahkan terhadap perangkat desa sekalipun, termasuk dalam masalah pengelolaan dana desa.

Gaya kepemimpinan yang amat tertutup, otoriter, dan intimidatif ini kemudian membuat hubungan segenap unsur di desa,

termasuk dengan BPD, menjadi tidak harmonis. Kepala desa mempersepsikan warganya sendiri maupun BPD sebagai ancaman dan atau lawan sehingga harus dieliminasi. Itu pulalah yang mendorong ia secara sepihak pernah mencoba membubarkan BPD dan berupaya membentuk BPD tandingan yang berisi orang-orang yang ia tunjuk dan dianggap loyal. Akan tetapi upaya tersebut gagal karena SK yang dikeluarkannya untuk membentuk BPD tandingan tidak direstui oleh pihak Kecamatan, di samping adanya “perlawanan” dari warga desa yang tidak menyetujui langkah sepihak Kades tersebut.¹⁷⁵

Pada intinya, Kades Joko Cawuk ingin seluruh warga desa dan lembaga-lembaga yang ada di desa diisi oleh orang-orang yang loyal terhadapnya. Hanya sesaat setelah memerintah ia telah melakukan langkah-langkah pembersihan, sejumlah ketua RT seketika diganti, perangkat yang tidak ia sukai juga ia berhentikan. Selain itu, sebelum berupaya membubarkan BPD, Kades Joko Cawuk pada tahun 2014 telah melikuidasi LPM dan membentuk LPM baru serta kemudian mengisinya dengan orang-orang yang dianggap loyal kepadanya. Pembubaran LPM, pencopotan beberapa Ketua RT, dan upaya pembubaran BPD telah memicu tumbuhnya situasi yang memanas di desa sebagaimana dikemukakan oleh Ketua LPM yang dipecat.¹⁷⁶

“Pada masa Kades Joko Cawuk tidak ada komunikasi dengan siapapun. Dengan BOD tidak akur. Siapapun yang punya potensi di desa, disingkirkan. Kalau bisa semua warga yang punya potensi ditembak semua... BPD dia bekukan, Ketua RT ada yang dipecat, saya juga dipecat. Namun, sampai sekarang saya belum terima resmi SK Pemberhentian saya sebagai LPM, semena-mena diganti

¹⁷⁵ Wawancara dengan IY, 26 Maret 2018, di Harumsari.

¹⁷⁶ Wawancara dengan DI, 26 Maret, di Harumsari.

oleh Ketua LPM yang baru Lulut Arto...Situasi di desa menjadi amat panas.”

Mengapa Kades Joko Cawuk seakan-akan begitu bersemangat membungkam lembaga-lembaga demokrasi yang ada di desa? Ada tiga kemungkinan, pertama, ia tidak menghendaki kehadiran lembaga-lembaga tersebut karena membuat pekerjaannya sebagai kepala desa diawasi. Kades Joko Cawuk sejatinya tidak ingin diawasi. Kedua, ia ingin keberadaan lembaga-lembaga tersebut sepenuhnya di bawah kontrol dirinya sebagai kades. Oleh sebab itu, ia berkepentingan langsung melakukan perombakan personalia atas BPD, LPM, dan para Ketua RT agar dapat diisi oleh orang-orang yang sepenuhnya di bawah kendalinya dan patuh terhadap setiap kehendak kades. Ketiga, kades menganggap keberadaan lembaga-lembaga demokrasi di desa justru merepotkan dirinya karena ada sejumlah prosedur demokrasi yang harus dilewati, yang mana selama ini berlangsung atas fasilitasi lembaga-lembaga demokrasi di desa.

LPM baru diketuai oleh Lulut Arto, yang kemudian menjadi salah satu orang kepercayaan Kades Joko Cawuk. Ada informasi bahwa sesungguhnya Lulut Arto lah yang kemudian “mengipasi” Kepala Desa Harumsari agar membubarkan BPD sampai kemudian Kades Joko Cawuk menuruti saran tersebut dan bahkan membentuk BPD baru sebagai tandingan.¹⁷⁷ Sebagian warga mengetahui bahwa Lulut Arto adalah dalang dari segala kekisruhan yang kemudian terjadi di Desa Harumsari selama masa kepemimpinan Kades Joko Cawuk, sementara Teguh Rekoso dilukiskan hanya sebagai alat, dan kades sebagai pihak yang diperalat. Sebelumnya Lulut Arto diketahui merupakan sekretaris partai tertentu di Sidoarjo, namun dipecat lantaran terkait permasalahan keuangan partai yang tidak

¹⁷⁷ Keterangan M dalam perbincangan tim peneliti dengan para perangkat desa tanggal 27 Maret 2018 di Desa Harumsari.

beres. Sepeninggal dari partai tersebut, maka Lulut Arto banyak beraktivitas di desa dan lantas melakukan manuver-manuver politik yang merusak tatanan kehidupan sosial dan demokrasi di desa sendiri. Tidak diketahui pasti apa motif Lulut Arto melakukan semua itu, diperkirakan adalah semata-mata motif kekuasaan dan ekonomi.¹⁷⁸

Tindakan otoriter dan semena-mena yang dilakukan oleh Kepala Desa Joko Cawuk tentu amat mengecewakan warga desa pada umumnya. Warga sebelumnya menaruh harapan yang begitu besar kepadanya, khususnya dengan melihat latar belakang yang bersangkutan sebagai bekas prajurit TNI. Harapan warga sesungguhnya dengan bekal sikap tegas dan disiplinnya dapat mengabdikan dirinya untuk membangun desa menjadi lebih baik dan maju.

Dalam pilkades tahun 2013, Joko Cawuk unggul mutlak atas dua calon lainnya, yakni RT (*incumbent*) dan KH. Dukungan terhadapnya kala itu amat besar, di mana dari sekitar 4.000 suara yang masuk, Joko Cawuk berhasil memperoleh 2.600 suara, jauh di atas perolehan suara dua calon lainnya. Di antara para pendukungnya, termasuk salah satunya adalah dari kalangan BPD, yang kemudian justru BPD inilah menjadi salah satu pihak yang hendak disingkirkan dan bahkan hendak dimatikan oleh kepala desa.¹⁷⁹ Kepercayaan masyarakat yang begitu besar dan legitimasi yang kuat dari pemilihan langsung warga sebenarnya menjadi modal yang baik bagi kepala desa untuk dapat memimpin desa dengan baik. Tentunya dengan menjalin hubungan yang harmonis dengan warga dan berbagai elemen yang ada di masyarakat Desa Harumsari. Akan tetapi, kepercayaan warga tersebut justru disikapi dengan gaya kepemimpinan yang amat tertutup, kolusif, dan sikap tidak amanah. Khususnya bila menyangkut dana bantuan yang masuk

¹⁷⁸ Wawancara dengan MI, mantan anggota LPM yang dipecat oleh Kades Joko Cawuk, 30 Maret 2018.

¹⁷⁹ Wawancara dengan IY, 26 Maret 2018, di Harumsari.

ke desa sama sekali tidak pernah diinformasikan kepada warga masyarakat.¹⁸⁰

Semenjak terpilih menjadi kades, Joko Cawuk langsung menerapkan manajemen amat tertutup dan cenderung *one man show*, semua pekerjaan khususnya yang menyangkut dana praktis ia kerjakan sendiri. Dalam hal ini ia memiliki dua orang kepercayaan sehingga ia membuat sebuah lingkaran elite yang amat eksklusif dan sulit dimasuki oleh orang lain. Dalam hal ini kades dengan sadar berusaha “mengisolasi” dirinya dari seluruh warga desa dan juga termasuk terhadap para perangkat desa, yakni melalui gaya kepemimpinan yang amat otoriter dan penuh ancaman, termasuk ancaman fisik karena ia tidak segan-segan menantang berkelahi terhadap siapa saja yang berani berseberangan atau mengkritik kepemimpinannya. Ia memimpin para bawahannya dengan cara semena-mena dan dilukiskan suka berbicara kasar, setiap hari perangkat desa tidak sepi dari omelan dan bentakan, serta “*dipisuhi*”¹⁸¹ oleh kepala desa.

Gaya kepemimpinan yang dikembangkan oleh kepala desa praktis menimbulkan sikap ketidakberanian di jajaran perangkat desa. Suasana penuh ketakutan di kalangan perangkat desa masih begitu terasa ketika peneliti melakukan riset di kantor desa, gaya kepemimpinan Kades Joko Cawuk bagi kalangan warga masyarakat pada umumnya telah menimbulkan suasana penuh keresahan.¹⁸² Khususnya semenjak langkahnya membubarkan secara paksa BPD dan LPM yang sah telah membuat suasana di desa menjadi panas

¹⁸⁰ Wawancara dengan IY, 26 Maret 2018, di Harumsari.

¹⁸¹ Bahasa Jawa Timuran yang berarti di makian yang bertujuan mengejek, merendahkan orang, atau sekadar melepas kekesalan terhadap sesuatu.

¹⁸² Wawancara dengan IY, 26 Maret 2018, di Harumsari. Perbincangan dengan para perangkat desa, termasuk Kaur Pemerintahan, Kaur Umum, Kaur Kesra, dan Kaur Pelayanan Desa Harumsari, tanggal 27 Maret 2018 di Harumsari.

mengingat mereka yang dipecat merasa tidak punya kesalahan apa-apa.¹⁸³ Dalam proses pembubaran BPD, timbul semacam keresahan yang luar biasa di desa. Ini sebabnya AR, salah satu Ketua RW di Harumsari yang ditunjuk Joko Cawuk menjadi ketua panitia pemilihan BPD yang baru, lebih memilih untuk mendengarkan suara warga secara umum untuk menolak pembubaran BPD sehingga AR memilih tidak hadir pada acara tersebut. Akibat ketidakhadirannya tersebut, keesokan harinya ia menerima kata-kata makian dari Joko Cawuk dan diancam akan dipecat sebagai Ketua RW sebagaimana dikemukakannya:¹⁸⁴

“Yang menyakitkan ketika Pak Joko Cawuk membubarkan BPD, lantas saya dijadikan Ketua Panitia Pemilihan BPD yang baru, saya nggak mau datang dalam pemilihan BPD yang baru, besok paginya saya dimaki-maki, dan hampir dipecat sebagai Ketua RW.”

Intimidasi dan ancaman kekerasan memang salah satu cara yang paling sering digunakan oleh Kades Joko Cawuk dalam kepemimpinan tangan besinya dan dalam upaya memaksakan kehendak. Adalah IKH, salah seorang Ketua RT yang dipecat oleh Kades Joko Cawuk hanya setahun setelah kepemimpinan Joko Cawuk. Mungkin dianggap tidak loyal kepada Joko Cawuk dan tidak sejalan dengan kebijakan Kades, ia akhirnya dipecat sebagai Ketua RT. Namun, yang lebih menyakitkan ialah ia harus mengalami intimidasi berkepanjangan dan hidup di desa dengan penuh ketakutan. Seluruh anggota keluarga IKH bagaikan tidak bisa tidur tenang di desa sehingga pada akhirnya IKH terpaksa harus memboyong keluarganya keluar desa untuk mengungsi dan tinggal di luar desa agar terhindar dari

¹⁸³ Perbincangan dengan para perangkat desa, termasuk Kaur Pemerintahan, Kaur Umum, Kaur Kesra, dan Kaur Pelayanan Desa Harumsari, tanggal 27 Maret 2018 di Harumsari.

¹⁸⁴ Keterangan AR, pada FGD tanggal 30 Maret 2018.

ancaman kekerasan yang datang dari kades. Ia mengeluarkan isi hatinya tentang peristiwa itu.¹⁸⁵

“Kala itu sebagai RT saya baru menjabat satu tahun, namun oleh Pak Joko Cawuk saya dipecat. Saya tidak tahu apa salah saya. Memang menyakitkan. Bahkan saya diintimidasi dan keluarga saya harus mengungsi ke luar desa dan tidak tinggal di rumah kami lagi.”

1. Ketiadaan Tata Kelola Pemerintahan dan Dana Desa

Bila kita bertandang mengunjungi kantor desa Harumsari maka kita akan mendapati pemandangan yang membuat hati miris. Kantor desa dari hari ke hari lebih banyak kosong. Hanya pada jam tertentu ada perangkat desa hadir di sana, itupun hanya satu dua orang. Kalau kita masuk lebih ke dalam, melongok ke ruang kantor, kita mendapati hiasan papan-papan monografi desa ditempel di setiap sisi ruangan, tetapi kalau kita teliti lebih lanjut maka akan kita saksikan semua papan yang terpasang praktis tidak berisi data apapun. Ketika kita tanyakan mengenai data monografi desa, maka semua perangkat desa di sana bagaikan kebingungan dan tidak tahu-menahu karena memang di desa tidak tersimpan data tersebut. Begitu pula ketika kita coba menanyakan data-data yang lebih penting, seperti APBDes, tentu tidak bisa kita harapkan dapat ditemukan. Ini karena perangkat juga tidak pernah menyusun APB-Des. Semua ini merupakan gambaran bagaimana pemerintahan Desa Harumsari (Kec. Porong, Kab. Sidoarjo) mengidap kelemahan yang amat akut, baik itu dilihat dari sisi kapasitas kelembagaan maupun dari sisi pengembangan komunitas di desa.

¹⁸⁵ Keterangan W salah satu Ketua RT yang dipecat oleh Kades Joko Cawuk pada FGD tanggal 30 Maret 2018.

Dari sisi kelembagaan, aparat pemerintah Desa Harumsari diisi oleh personel SDM yang amat lemah. Dari 11 orang jumlah perangkat yang ada umumnya telah berusia tidak muda lagi. Mereka adalah hasil rekrutmen masa silam yang kala itu tidak mensyaratkan kemampuan IT, dengan pendidikan rata-rata hanya lulusan SMP/ SMA dengan mengambil jalur paket C¹⁸⁶. Umumnya mereka memiliki wawasan yang amat terbatas. Desa Harumsari sejauh ini belum melakukan penyegaran personalianya. Ada memang terlihat ketua karang taruna kadang muncul di kantor desa, tetapi itu sifatnya hanya sekadar membantu pekerjaan perangkat desa. Mungkin hanya Teguh Rekoso adalah satu-satunya perangkat desa yang bisa dikatakan agak faham tentang IT, tetapi itu pun kemampuan IT nya masih sangat terbatas. Menurut kesaksian perangkat desa ketika diajak mengikuti bimbingan teknis (bimtek) tingkat kabupaten, ia termasuk yang “paling bodoh” di antara semua peserta bimtek tersebut yang berasal dari desa-desa lain di Sidoarjo. Yang lebih mengecewakan masyarakat ialah mereka umumnya memiliki sikap enggan untuk belajar sehingga kelemahan kapasitas dengan sendirinya tidak dapat ditingkatkan dan diperbaiki. SDM perangkat Desa Harumsari dilukiskan paling lemah dibanding desa-desa lain di Kec. Porong dan bahkan untuk seluruh Sidoarjo.

Kelemahan perangkat dalam SDM dibarengi dengan sikap mereka yang amat pasif. Ini telah membuat sejumlah warga merasakan berbagai gagasan positif dari warga tidak didukung sama-sekali oleh perangkat desa. Hal ini telah membuat sejumlah kegiatan yang berlangsung, seperti diadakannya lomba tanaman di desa praktis jalan sendiri, tanpa dukungan moril maupun finansial dari desa. Namun, beruntung masyarakat amat antusias sehingga *event* tersebut tetap dapat terlaksana dengan dukungan penuh masyarakat, termasuk dari sisi pendanaan. Namun, pada saat kegiatan tersebut

¹⁸⁶ Wawancara dengan IY, 26 Maret 2018, di Harumsari.

dapat terlaksana dengan baik, sejumlah aparat yang sebelum ini tidak pernah mendukung, justru ramai-ramai muncul pada acara tersebut, mungkin merasa malu atau seolah-olah mau menunjukkan bahwa pemerintahan desa punya andil atas terselenggaranya acara tersebut.¹⁸⁷ Sejumlah kreativitas yang muncul tidak dapat dikembangkan atau tidak mampu dimaksimalkan lantaran tidak adanya dukungan dari pemerintah desa, termasuk dalam hal ini mengenai keberadaan bidan desa. Sejumlah penggiat wanita di desa coba mengaktifkan bidan desa, namun keinginan tersebut ditanggapi dengan sinis oleh aparat desa dengan mengatakan, “Untuk apa kamu repot-repot mengurus bidan desa?” Jawaban yang dirasa menyakitkan oleh para aktivis di desa.

Buruknya kinerja pemerintahan Desa Harumsari juga akibat kurang berperannya pendamping desa yang ditempatkan di desa tersebut. Pendamping desa memiliki wawasan minim tentang IT dan kurang memberikan pendampingan secara maksimal kepada perangkat desa. Hal ini terutama disebabkan sistem rekrutmen pendamping desa yang tidak ketat dan bahkan pada proses rekrutmentnya pemerintah Provinsi Jatim terkesan tergesa-gesa. Awalnya pada tahun 2016, HAK membaca pengumuman mengenai dibukanya lowongan sebagai pendamping desa. Lalu, yang bersangkutan melamar ke satuan kerja Jatim dengan berbekal pengalaman sebagai pendamping PNPM selama tiga tahun. Tanpa melalui proses penyaringan yang ketat, bahkan prosesnya begitu cepat, yakni hanya sekitar tujuh hari, akhirnya ia diterima sebagai pendamping desa. Pendamping desa tersebut bertugas mendampingi tiga desa di Kecamatan Porong, Kab. Sidoarjo, yakni Desa Harumsari, Desa Walnut, dan Desa Plomotan.¹⁸⁸ Setiap pendamping harus mendam-

¹⁸⁷ Keterangan SUP, Ketua PKBD (Pembina Keluarga Berencana Desa) dalam FGD tanggal 29 Maret 2018. Wawancara dengan IY, 26 Maret 2018, di Harumsari.

¹⁸⁸ Wawancara dengan HAK, pendamping desa, 27 Maret 2018, di Harumsari.

pingi 3–4 desa sehingga membuat mereka tidak dapat fokus dalam melaksanakan pekerjaannya sebagai pendamping desa. Pendamping desa hampir dikatakan kurang memberikan pendampingan secara semestinya kepada para perangkat desa. Pada waktu-waktu tertentu pendamping desa suka bertandang ke kantor desa, tetapi lebih banyak waktunya habis untuk mengobrol atau sekadar foto-foto.¹⁸⁹

Pendamping desa menyatakan bahwa ia hanya mendampingi menyangkut masalah teknis, seperti ketika dana sudah turun, lalu melakukan koordinasi antara kecamatan dengan desa. Ia mengakui bahwa tidak banyak turun langsung mendampingi, kecuali hanya menunggu bila dimintai tolong oleh aparat desa. Kendati ia mengetahui bahwa SDM perangkat di desa amat lemah dan rata-rata sudah berusia tua dan tidak paham IT, tetapi HAK mengakui tidak pernah berusaha mengajari perangkat desa masalah IT. Ia juga tidak banyak melakukan pendampingan dalam soal pembuatan laporan pertanggungjawaban, tetapi sebatas memberi konsultasi. Dari pengakuan pendamping tersebut, terlihat dari sisi pendamping juga kurang sekali sikap proaktif untuk melakukan pendampingan secara maksimal kepada desa.¹⁹⁰ Pendamping desa yang bertugas di Desa Harumsari sesungguhnya merupakan putra asli desa yang diharapkan dapat berbuat terbaik bagi desanya sendiri. Namun, tidak seperti diharapkan, kinerjanya amat lemah dan ada kesan kuat hanya senang berleha-leha. Kinerjanya adalah termasuk yang paling buruk di antara pendamping desa lainnya yang ada di Kabupaten Sidoarjo.¹⁹¹

¹⁸⁹ Perbincangan dengan para perangkat desa, termasuk Kaur Pemerintahan, Kaur Umum, Kaur Kesra, dan Kaur Pelayanan Desa Harumsari, tanggal 27 Maret 2018 di Harumsari.

¹⁹⁰ Wawancara dengan HAK, pendamping desa, 27 Maret 2018, di Harumsari.

¹⁹¹ Keterangan IY, pada FGD 30 Maret 2018.

Sejalan dengan rendahnya kapasitas para perangkat desa, manajemen pemerintahan desa dikelola secara otoriter dan mirip *one man show* oleh kepala desa. Ada sedikit pembagian tugas, di mana perangkat bertugas menangani masalah pengurusan KTP dan KK warga, tetapi selebihnya termasuk masalah surat tanah, pengelolaan dana yang masuk ke desa, baik alokasi dana desa, dana desa, dan lain-lain termasuk pembuatan APBDes ditangani langsung oleh Kades dan dua orang kepercayaannya. Bahkan sama sekali tanpa melibatkan bendahara desa, akibatnya tidak ada perangkat yang bersedia menjadi bendahara.

Dalam penyusunan APBDes selama di masa kepemimpinan Kades Joko Cawuk, sebagian besar perangkat desa tidak pernah dilibatkan. Hanya dua perangkat yang diberi kepercayaan oleh Kades untuk terlibat dalam penyusunan APBDes, yakni Kepala Dusun Harum, Teguh Rekoso, dan Ketua LPM, Lulut Arto. “Tiga serangkai” bersikap amat tertutup terhadap perangkat desa menyangkut APBDes, termasuk kemudian ketika memasuki tahap pelaksanaan, perangkat desa tidak dilibatkan. Barulah belakangan ketika Kades Joko Cawuk telah ditahan pihak berwenang karena tersangkut penyalahgunaan dana desa, perangkat mulai dilibatkan setelah kepemimpinan di desa diambil alih oleh seorang kades yang berstatus pelaksana harian yang merupakan salah satu pegawai di Kecamatan Porong.¹⁹²

Kepala desa memerintah dengan mengabaikan atau tidak memfungsikan semua kelembagaan dan forum-forum demokrasi yang sesungguhnya telah hidup sebelumnya di desa. Rembug desa sebagai bagian dari proses musyawarah dan demokrasi di desa yang merupakan forum yang rutin berlangsung pada masa kepala-kepala desa sebelumnya praktis tidak berjalan lagi semasa pemerintahan Kades Joko Cawuk. Begitu pula lembaga-lembaga demokrasi yang

¹⁹² Wawancara dengan Ketua Karang Taruna, JAW 27 Maret 2018, di Harumsari.

ada di desa tidak lagi diberi ruang untuk berperan. Pelbagai bentuk aspirasi dari rakyat praktis tidak lagi didengar oleh pihak penguasa di desa, minimal coba dipertimbangkan suaranya. Demokrasi di Desa Harumsari bagaikan tidak lagi terdengar suaranya, kecuali sekadar merintah kalau tidak hendak dikatakan telah mati.¹⁹³

Menyaksikan gaya kepemimpinan Kades Joko Cawuk, warga masyarakat Desa Harumsari menyebutnya sebagai manajemen tukang cukur, di mana semua ia kerjakan sendiri, mulai dari menentukan model, memotong, hingga mencuci rambut semua dikerjakan sendiri. BPD beberapa kali mengingatkan kepala desa agar berbagai kebijakan di desa diambil dengan mendengarkan pula bagaimana suara, aspirasi, dan kebutuhan warga masyarakat. Oleh karena itu, tahapan-tahapan demokrasi harus dilalui, entah itu melalui musyawarah desa, musyawarah dusun, atau musyawarah RT sebagai bentuk prosedur demokrasi asli desa, yang telah lama hidup berlangsung di desa. Hal ini senantiasa dijaga keberlangsungannya oleh kades-kades sebelumnya, termasuk menjaga hubungan yang harmonis dengan lembaga-lembaga demokrasi yang ada di desa, termasuk dengan BPD.¹⁹⁴ Akan tetapi, Kades Joko Cawuk seperti enggan melewati proses demokratis tersebut, mungkin ia pikir terlalu lama prosesnya, dianggapnya “kesuwen” dan ruwet.¹⁹⁵ Bahkan, lebih dari itu, ia mengembangkan hubungan yang penuh konflik dengan BPD dan terhadap setiap warga desa yang justru memiliki potensi hendak disingkirkan semua.¹⁹⁶

¹⁹³ Perbincangan dengan para perangkat desa tanggal 27 Maret 2018 di Harumsari.

¹⁹⁴ Keterangan DI, mantan anggota LPM yang dipecat oleh Kades Joko Cawuk, pada FGD tanggal 30 Maret 2018. DI mengaku hingga kini belum pernah sama sekali menerima SK pemberhentian sebagai anggota LPM, namun keberadaannya sudah tidak diakui oleh Kades Joko Cawuk.

¹⁹⁵ Wawancara dengan IY 26 Maret 2018.

¹⁹⁶ Keterangan DI tanggal 30 Maret 2018.

Setelah belakangan Kades Joko Cawuk akhirnya terjerat masalah hukum akibat penyalahgunaan dana desa, maka kepala desa di Harumsari dijabat oleh Pelaksana Harian (Plh), URI. Plh. Kades URI mulai coba memperkenalkan kembali sikap keterbukaan birokrasi desa terhadap warga masyarakat. Dalam beberapa kegiatan ia juga tidak lupa menyertakan warga masyarakat, baik dalam tahap perencanaan maupun pelaksanaan. Akan tetapi, baru tiga bulan menjabat, Plh. Kades URI diganti oleh ANF sebagai Plh. Kades Desa Harumsari. Pihak kecamatan tidak memberikan penjelasan apa pun mengenai alasan penggantian URI kepada ANF. Kendati keduanya sama-sama orang luar Desa Harumsari dan merupakan pegawai di kantor Kecamatan Porong, tetapi dari gaya kepemimpinan di antara keduanya amat berbeda jauh. Plh. Kades ANF justru mengembalikan citra birokrasi desa sebagai institusi yang tertutup dan terasing dari masyarakatnya. Baru sekitar tiga pekan menjabat, Plh. Kades ANF mengalami kecelakaan dalam suatu kejuaraan *motor cross* di Jawa Timur. Akibatnya, praktis roda pemerintahan di Desa Harumsari berjalan tanpa adanya pemimpin. Di tengah sakitnya memang ia masih berkomunikasi dengan para perangkat desa, tetapi sikapnya juga tertutup dan termasuk salah satu pihak yang turut andil membatalkan pertemuan terbatas yang semula hendak diadakan oleh tim peneliti di Desa Harumsari. Urusan pemerintahan sehari-hari kemudian harus dikendalikan oleh sekretaris desa yang juga berstatus Plh, yakni Teguh Rekoso. Melihat kondisi pemerintahan dan kehidupan warga Desa Harumsari yang demikian memang sangat mengenaskan, ibarat sudah jatuh tertimpa tangga pula. Sesungguhnya warga desa mengidamkan adanya seorang pemimpin yang mengetahui kondisi sebenarnya Harumsari, di mana dewasa ini ibarat terbelit permasalahan yang begitu berat. Pemimpin tersebut diharapkan bisa mencari jalan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

keluar dari permasalahan yang dihadapi, yakni dengan program-program yang mampu membawa Harumsari menuju kondisi yang lebih baik.¹⁹⁷ Selain itu, mesti ada penyegaran dari sisi perangkat. Bila tidak bisa membuang semua perangkat lama, setidaknya bisa ditempatkan minimal empat orang anak-anak muda yang berpendidikan dan berkualitas, yang mana kelak diharapkan dapat menularkan ilmunya ke perangkat desa lainnya.¹⁹⁸

Teguh Rekoso adalah bagian dari “kroni” Kades Joko Cawuk yang saat penelitian dilangsungkan tengah mendepak di dalam tahanan. “Setali tiga uang” dengan kepala desa, Teguh Rekoso menerapkan manajemen serba tertutup sehingga perangkat desa lain praktis tidak mengetahui banyak berbagai informasi tentang keberadaan dan pengelolaan dana desa.

Selain Teguh Rekoso, Kades Joko Cawuk memiliki satu orang lagi sebagai orang kepercayaan, yakni Ketua LPM, Lulut Arto. Alhasil, setiap permasalahan yang ada di desa, setiap kebijakan yang akan diambil hanya dibicarakan dan kemudian diputuskan di antara mereka bertiga tanpa pernah dimusyawarahkan sebelumnya dengan para perangkat desa, apalagi dimusyawarahkan dengan warga desa.¹⁹⁹

Ketika penelitian dilakukan, Sekdes (plh) Teguh Rekoso terlihat berusaha menghindari bertemu dengan para peneliti. Termasuk ketika tim peneliti hendak melakukan diskusi terbatas (FGD) di desa, yang bersangkutan tampak ketakutan dan akhirnya aktif berusaha untuk membatalkan diskusi tersebut. Atas inisiatif dari unsur BPD, akhirnya pertemuan tetap dilaksanakan dengan mengambil tempat di luar desa.

¹⁹⁷ SN, salah seorang anggota BPD, dalam FGD tanggal 30 Maret 2018.

¹⁹⁸ Salah seorang anggota BPD, dalam FGD tanggal 30 Maret 2018.

¹⁹⁹ Perbincangan dengan para perangkat desa tanggal 27 Maret 2018 di Harumsari.

2. Penyimpangan dalam Pengelolaan Dana Desa

Program Dana Desa kurang diimbangi dengan kemampuan aparat pemerintahan di desa, terutama karena umumnya aparat pemerintahan di Desa Harumsari tidak atau bahkan bisa dikatakan buta terhadap teknologi informasi. Ketika umumnya desa-desa di seluruh Indonesia telah menikmati kucuran Dana Desa semenjak tahun 2015, justru pada tahun tersebut dana desa untuk Desa Harumsari tidak dapat dicairkan akibat perangkat desa yang buta IT dan tidak bersikap menjemput bola.²⁰⁰

Kinerja pemerintahan desa yang amat lemah ini khususnya berlangsung dalam tiga tahun terakhir semenjak pemerintah desa dipimpin oleh Kepala Desa Joko Cawuk. Kades Joko Cawuk menerapkan manajemen yang bercirikan *one man show*, otoriter, dan gemar menggunakan cara-cara intimidasi terhadap warga desa, amat tertutup, kolusif, dan korup.

Informasi tentang dana desa hanya dimonopoli kades dan kedua orang kepercayaannya, termasuk perencanaan dan pelaksanaan kegiatan. Ketertutupan ini telah membuat warga Desa Harumsari praktis belum bisa menikmati dana desa yang telah dikucurkan pemerintah pusat semenjak tahun 2015. Ketika kemudian muncul proyek yang bersumber dari dana desa, warga sama-sekali tidak mengetahui sebelumnya, selain itu dalam pengerjaannya diborongkan ke pihak ketiga, di mana pengerjaan dan buruh-buruhnya didatangkan dari luar. Hal ini telah membuat warga desa hanya sebatas menjadi penonton. Sementara itu juga tidak dirasakan manfaatnya, mengingat sejumlah proyek yang dibuat sama-sekali tidak pernah dibicarakan sebelumnya dengan masyarakat. Sebagaimana dikatakan oleh seorang warga masyarakat:²⁰¹

²⁰⁰ Wawancara dengan IY 26 Maret 2018.

²⁰¹ Wawancara dengan I, 26 Maret 2018, di Harumsari.

“Dana Desa itu kan dikendalikan oleh Lulut Artho. Itu diborongkan pekerjaannya dan dikerjakan oleh orang luar. Jadi, orang Harumsari hanya jadi penonton, melihat saja orang luar kerja. Mestinya tukang dan kulinya serahkan saja ke warga sini. Ini tidak. Jadi tidak ada pemberdayaannya. Kita hanya jadi penonton. Itu yang amat menyakitkan.”

Manajemen pemerintahan desa yang amat tertutup dan otoriter ini pada ujungnya melahirkan sebuah pemerintahan yang korup di desa. Dalam pengelolaan dana desa yang bersumber dari APBN terindikasi kuat telah terjadi berbagai penyimpangan. Bahkan untuk pengelolaan dana desa tahun 2016, Kades Joko Cawuk telah diputuskan bersalah oleh hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Surabaya dan terkena hukuman 18 bulan penjara.

Proses penyidikan ini sebenarnya telah dilakukan sejak bulan Juni 2017 dan sampai dengan pada putusan penahanan tersangka Kades Joko Cawuk pada 15 Desember 2017. Yang bersangkutan dikenakan hukuman 1 (satu) tahun dan 6 (enam) bulan penjara dengan denda Rp50 juta. Adapun yang menjadi barang bukti adalah uang tunai Rp232.279.788,- disertai dengan dokumen-dokumen bukti sebanyak 10 dokumen, dan 6 (enam) buah stempel palsu.²⁰²

Pada 28 Agustus 2018, Kades Harumsari, Kecamatan Porong, Joko Cawuk, ditahan tim penyidik Pidsus, Kejari Sidoarjo. Ia ditetapkan sebagai tersangka dengan tuduhan membuat surat perjalanan dinas palsu dana desa Rp232 juta. Joko Cawuk dijebloskan ke tahanan dengan dikirim ke Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) kelas II A Sidoarjo. Kepala desa Harumsari berusia 52 tahun ini ditahan setelah ditetapkan tersangka oleh tim penyidik Pidana Khusus (Pidsus), Kejaksaan Negeri (Kejari) Sidoarjo. Dalam kasus

²⁰² Surat Pelimpahan Perkara Acara Pemeriksaan Biasa. Nomor: B-6995/05.03/Ft.1/12/2017.

ini, tersangka dituding melakukan dugaan tindak pidana korupsi APBDes Tahun 2016 dari Dana Desa Rp232 juta.²⁰³

Dalam menerima Dana Desa sekitar Rp1 miliar, Kades Harumsari diduga kuat salah dalam penggunaannya. Pekerjaan yang dilakukannya menyalahi ketentuan pekerjaan.²⁰⁴ Penyelewengan yang dilakukan kades aktif ini adalah melakukan pembangunan dengan Dana Desa yang menyalahi spesifikasi pekerjaan. Di samping itu, ada beberapa pekerjaan ditemukan fiktif. Dana transfer dari Bank Jatim itu diduga digunakan untuk kepentingan pribadi tersangka. Modusnya, setelah ditransfer oleh Bank Jatim, uangnya digunakan untuk keperluan pribadi tersangka, kemudian yang bersangkutan membuat pertanggungjawabannya fiktif dengan menggunakan enam stempel palsu. Kabarnya stempel palsu dibuat oleh salah satu orang kepercayaan kades, yakni Teguh Rekoso.²⁰⁵ Cukup aneh memang ketika hanya Kades Joko Cawuk yang terseret kasus ini. Dalam pengakuannya Kades Joko Cawuk bersedia bertanggung jawab sendiri bahwa dana sebesar Rp400 juta itu seharusnya digunakan untuk biaya operasional desa,²⁰⁶ justru di potong dan dinikmati oleh kades senilai Rp232 juta.

Sebelumnya BPD Harumsari telah beberapa kali mengingatkan kepada kepala desa agar melakukan pengelolaan dana di desa secara terbuka dan transparan, tetapi kepala desa justru memilih berjalan dengan caranya sendiri. Memang semenjak terpilih menjadi kepala

²⁰³ *Merdeka.com*, 29 Agustus 2017. Itu merupakan hasil temuan Inspektorat Pemkab Sidoarjo. Barang buktinya enam stempel palsu, hasil LHP, keterangan 10 saksi (termasuk BPD), serta keterangan tersangka. Lihat, <https://www.memo-x.com>, 29 Agustus 2018.

²⁰⁴ Keterangan Kasi Pidsus Kejari Sidoarjo, AH sebagaimana dikutip oleh *beritajatim.com*, 28 Agustus 2017.

²⁰⁵ Keterangan M dalam perbincangan tim peneliti dengan para perangkat desa tanggal 27 Maret 2018 di kantor desa Harumsari.

²⁰⁶ Wawancara dengan IY 26 Maret 2018.

desa, Joko Cawuk bersikap amat tertutup khususnya menyangkut keuangan. Setiap ada bantuan yang masuk ke desa, tidak pernah diinfokan kepada masyarakat²⁰⁷ dan bahkan ia bersikap tertutup terhadap para perangkat desa kecuali terhadap orang-orang tertentu yang dianggap sebagai orang kepercayaannya, yakni Kepala Dusun Harum, Teguh Rekoso, dan Ketua LPM (Lulut Arto). Segala hal menyangkut keuangan desa termasuk dana yang masuk ke desa hanya diketahui dan dikelola oleh mereka bertiga.²⁰⁸ Merasa tidak mampu lagi mengingatkan secara langsung, kemudian BPD berinisiatif menyambangi Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa guna “menginformasikan” mengenai adanya kejanggalan-kejanggalan dalam pengelolaan keuangan desa.²⁰⁹

Akhirnya pada 13 Maret 2018, terdakwa korupsi Dana Desa, Joko Cawuk (52), divonis hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Surabaya selama 18 bulan penjara dan denda Rp50 juta. Vonis yang dijatuhkan pada mantan kepala desa tersebut sama dengan tuntutan yang diajukan oleh penuntut umum. Dari perkara ini, terdakwa telah mengembalikan uang hasil korupsinya sebesar Rp232.270.080.²¹⁰

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan beberapa pihak terkait sebagaimana keterangan di atas, dapat disimpulkan bahwa pengelolaan dana desa yang berlangsung di Desa Harumsari tidaklah transparan dan akuntabel. Bahkan saat penelitian ini berlangsung (akhir Maret 2018), peneliti juga tidak dapat menemui dan meminta data dari tiga serangkai tersebut (Joko Cawuk, Teguh Rekoso, dan Lulut Arto). Joko Cawuk berada di penjara, sementara Teguh Rekoso dan Lulut Arto menghindari untuk diwawancarai.

²⁰⁷ Wawancara dengan IY 26 Maret 2018.

²⁰⁸ Perbincangan dengan para perangkat desa pada 27 Maret 2018, di Harumsari.

²⁰⁹ Wawancara dengan IY 26 Maret 2018.

²¹⁰ <http://www.ronajatim.com>, 13 Maret 2018.

C. Problematika *Governance* di Harumsari

1. Aspek Kekuasaan yang Memusat dan Otoriter

Kendati telah ada UU Desa No. 6 Tahun 2014 yang sesungguhnya telah cukup kental dengan nuansa demokrasi deliberatif, pada praktiknya desa-desa tertentu masih menerapkan pola kepemimpinan yang masih amat jauh dari tuntutan demokrasi deliberatif itu sendiri. Kepala desa bersikap tertutup dan menjalankan roda pemerintahan desa secara *one man show*, yang berarti tidak bersikap terbuka dan informatif terhadap berbagai program yang sedang dan akan dijalankan di desa, sekaligus mengabaikan sama sekali aspirasi-aspirasi yang ada di desa, tidak menganggap penting komunitas desa, dan tidak memberi kesempatan warga untuk secara bersama-sama menyelesaikan pelbagai problematika dan permasalahan yang mereka hadapi.

Selain itu, adanya kenyataan bahwa ketika kepala desa yang bersikap otoriter bermaksud mengamankan posisi politiknya, ia melakukan sejumlah langkah-langkah yang bisa menimbulkan gejolak di desa, yakni dengan semena-mena melakukan penggantian aparat desa dan lembaga-lembaga di desa dengan orang-orang yang dianggap loyal terhadapnya. Untuk itu di masa datang, perlu ada mekanisme untuk dapat mengontrol perilaku kepala desa guna mencegah kepala desa bertindak semena-mena dalam penggantian aparat desa dan mencegah kepala desa melakukan pembubaran lembaga-lembaga demokrasi yang ada di desa.

Oleh sebab itu, sebagai bentuk implementasi UU Desa untuk ke depan, bagi kepala desa yang tidak menerapkan demokrasi deliberatif di desanya hendaknya dapat dikenakan sanksi.

2. Ketika BPD dan Kontrol Masyarakat Ditinggalkan

Praktik demokrasi di Desa Harumsari memperlihatkan fakta mengenai kurang harmonisnya relasi antara kepala desa dengan BPD.

Kepala desa dengan sadar secara sengaja berusaha menjaga jarak dengan BPD. Dalam hal ini, kepala desa bukan hanya menghindari kesempatan pertemuan/tatap muka dengan pihak BPD, tetapi juga bersikap menolak saran maupun masukan yang datang dari BPD. Pada tingkat tertentu bahkan ada kesan menempatkan BPD seolah-olah sebagai musuh utama dari kepala desa. Ini sejalan dengan penyikapan kepala desa terhadap segala bentuk penyampaian aspirasi atau pengawasan yang datang dari masyarakat, di mana kepala desa bersikap antipati terhadap setiap masukan yang datang dari masyarakat. Terlebih dengan sikap keras kepala desa—dan tidak jarang intimidasi—terhadap warga yang berusaha menyampaikan masukan atau “mengingatkan” kepala desa, pada akhirnya justru telah membuat masyarakat takut dalam menyampaikan aspirasi maupun kritiknya. Terlihat jelas bagaimana ada upaya yang sungguh-sungguh dari kepala desa untuk meniadakan segala bentuk pengawasan, khususnya bila itu menyangkut pengelolaan keuangan di desa, baik dengan cara berupaya memandulkan BPD maupun mengitindimasi warganya sendiri. Terungkap pula adanya upaya menjauhkan BPD dari masyarakat dengan mengintimidasi warga mana pun yang ditengarai dekat atau menjalin hubungan dengan BPD. Tentu saja upaya semacam ini sia-sia karena sejatinya justru dengan gaya kepemimpinan otoriter yang ditampilkan oleh kepala desa, telah membuat masyarakat semakin dekat dengan BPD, seolah-olah menjadikan BPD sebagai satu-satunya lembaga yang mungkin dapat diharapkan menyuarakan atau memperjuangkan segala aspirasi dan kepentingan masyarakat desa.

Dengan membawa aspirasi warga, maka praktis kemudian BPD menjadi lembaga yang paling rajin dan masih memiliki keberanian untuk memberi “nasihat” kepada kades guna mengingatkan kades dalam banyak hal, mulai dari proses penyusunan APBDes, yang dinilai BPD terlalu elitis dalam penyusunannya karena hanya di-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

kerjakan sendiri oleh kades dan dua orang kepercayaan. BPD berulang kali menasihati kades agar memperhatikan dan melihat usulan-usulan masyarakat. BPD tak bosan pula dalam beberapa kesempatan mengingatkan kades supaya melakukan musyawarah desa atau rembug desa sebagai tahapan-tahapan yang mestinya dilalui dalam penyusunan anggaran dan rencana pembangunan. Sementara itu, ketika proyek-proyek telah dilaksanakan, BPD mungkin satu-satunya pihak yang berani meminta kades agar dalam penggunaan anggaran disampaikan kepada masyarakat secara terbuka dan transparan sehingga diharapkan masyarakat dapat turut mengawasinya. BPD dalam hal ini tidak segan-segan menampakkan diri dalam posisi tidak setuju, posisi berseberangan, atau bahkan menunjukkan penentangannya ketika kades mencoba berlaku tidak transparan dan terbuka dalam pengelolaan anggaran. Akan tetapi, saran-saran dan masukan-masukan dari BPD sama-sekali tidak digubris oleh Kades Joko Cawuk. Justru sebaliknya, segenap upaya BPD di atas semakin mempertebal kebencian kepala desa terhadap BPD sehingga merasa perlu untuk mengeliminasinya.

3. Aspek Kelemahan Kapasitas Perangkat Desa

Program Dana Desa hendaknya diimbangi pula dengan peningkatan kemampuan aparat pemerintahan di desa. Bercermin dari kasus yang terjadi di Harumsari, terdapat problematika mendasar mengenai amat lemahnya sumber daya manusia dari para perangkat desa. Yang paling banyak terjadi ialah kelemahan dalam kemampuan teknologi informasi serta dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek infrastruktur yang didanai oleh Dana Desa. Para perangkat desa yang rata-rata hanya berpendidikan SMP atau SMA tidak mampu membuat rencana anggaran biayanya (RAB), padahal pembangunan infrastruktur membutuhkan perencanaan yang baik. Belum lagi, bila kita berbicara harus ada gambar-gambar fisik yang tentu memerlukan keahlian khusus untuk dapat mem-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

buatnya dengan baik. Dalam penggunaan dana desa memang praktis dilakukan dengan perencanaan seadanya. Akibatnya, ketika direncanakan hendak membuat jalan, pihak perangkat desa tidak mampu membuat RAB dengan benar, spesifikasi yang tepat, dan tidak jarang harga yang ditulis justru lebih murah dari harga pasar. Sementara itu, tenaga pendamping desa nyatanya tidak efektif membantu karena bebannya terlalu berat, harus mendampingi tiga sampai empat desa.²¹¹

Melihat kelemahan aspek sumber daya manusia perangkat desa tersebut, perlu kiranya dilakukan perbaikan dalam dua hal.

- 1) Sistem rekrutmen kepala desa. Sebelum dipilih secara langsung oleh warga di desanya, semestinya ada proses seleksi lebih ketat yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten.
 - a) Materi seleksi calon kepala desa oleh pihak kabupaten mencakup wawasan tentang pemerintahan dan kemampuan manajerial;
 - b) Rekrutmen perangkat desa harus diperketat, di mana perangkat desa dewasa ini mestinya berpendidikan minimal SLTA dan memiliki kemampuan di bidang akuntansi dan bidang IT;
 - c) Kecuali memperkuat SDM desa, desa-desa hendaknya didorong untuk membentuk pionir-pionir desa, yakni para pelopor desa yang terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki kapabilitas dan keahlian serta mimpi atas desanya. Para pelopor muda ini diharapkan bisa menjadi penggerak desa sekaligus mitra bagi birokrasi desa guna dapat menggali dan mengembangkan segenap potensi yang ada di desa.

²¹¹ Wawancara dengan Ketua Asosiasi BPD Kab. Sidoarjo, SG, 29 Maret 2018, di Sidoarjo.

- 2) Perlu peningkatan pengawasan dan pembinaan oleh pemerintah pusat, antara lain dengan memperkuat fungsi kecamatan sehingga kecamatan turut bertanggung jawab membina desa. Ketiadaan pembinaan yang serius dari pemerintah kepada desa itulah maka tidak mengherankan membuat pengucuran dana desa yang begitu besar pada umumnya masih kurang membawa dampak signifikan bagi pengentasan desa dari kondisi kemiskinannya, di samping membuat terjadinya kebocoran dana yang disalurkan akibat adanya penyalahgunaan wewenang atau manipulasi anggaran.

Dalam hal ini, pemerintah—baik kabupaten maupun kecamatan—perlu terus melakukan pembinaan kepada desa. Sejauh ini, pembinaan dimaksud masih amat kurang dilakukan. Hanya pada saat-saat tertentu kabupaten melakukan bimbingan teknis, baik terhadap perangkat desa, kepala desa, maupun BPD. Akan tetapi, kegiatan-kegiatan bintek terkesan kuat hanya sekadar proyek yang biasanya dilakukan di hotel-hotel berbintang, tetapi tidak efektif. Kegiatan bintek mungkin tetap bisa dilanjutkan sepanjang formatnya diubah, yakni dengan sasaran lebih pada forum tukar-menukar gagasan dan pengalaman atau mendiskusikan permasalahan permasalahan yang muncul di desa. Untuk itu, peserta bintek hendaknya tidak dibuat homogen, melainkan mewakili semua unsur yang ada di desa, baik itu kepala desa, perangkat desa, BPD, LPM, PKK, dan Karang Taruna.

Semestinya pembinaan dilakukan secara kontinu dan hendaknya dilakukan dengan penuh keterbukaan karena dari kalangan BPD menyaksikan adanya relasi yang sangat tertutup antara desa dengan kecamatan, ada semacam “kongkalikong” dalam pembahasan anggaran karena bukan tidak mungkin kecamatan justru “menitip” anggaran pada APBDes.²¹²

²¹² Wawancara dengan Ketua Asosiasi BPD 29 Maret 2018.

Dalam hal ini pembinaan kepada desa hendaknya diarahkan pada:

- 1) Mendorong pemerintah desa untuk mengedepankan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pengelolaan dana desa;
- 2) Menginformasikan kepada warga mengenai dana desa, baik itu besarnya maupun rencana kegiatan/program yang akan dilaksanakan;
- 3) Proses penyusunan RAPBDes;
- 4) Pembuatan rancangan anggaran biaya (RAB) yang sesuai dengan standar;
- 5) Penyusunan rencana kegiatan hendaknya melibatkan warga desa;
- 6) Melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dana desa dan bersikap terbuka terhadap laporan masyarakat.
- 7) Pengawasan internal desa ditingkatkan dengan sedikit memperkuat fungsi pengawasan BPD. Akan tetapi, sebenarnya pengawasan tidak bisa hanya mengandalkan BPD, namun merupakan tanggung jawab semua warga desa untuk turut mengawasi pengelolaan dana desa.

4. Belum Maksimalnya Peran Pendamping Desa

Salah satu peran krusial yang belum maksimal di Desa Harumsari ialah peran pendamping desa. Lemahnya kerja pendamping desa telah membuat Desa Harumsari semakin kesulitan dalam meningkatkan kapasitas pemerintahan desanya. Pendampingan oleh mereka yang memahami tentang IT sesungguhnya begitu dibutuhkan, tetapi justru pendamping desa yang ditugaskan di Desa Harumsari memiliki wawasan yang minim tentang IT. Di masa mendatang hendaknya dilakukan perbaikan dalam sistem rekrutmen pendamping desa agar betul-betul dapat terjaring para pendamping desa yang memiliki kapasitas yang dibutuhkan oleh

Buku ini tidak diperjualbelikan.

desa. Selain itu, hendaknya pendamping tidak lagi dibebani penugasan di banyak desa, melainkan cukup di satu desa saja agar yang bersangkutan dapat fokus terhadap tugasnya dan dapat melakukan pendampingan yang intensif serta bisa turun tangan membantu bila sewaktu-waktu dibutuhkan bantuannya oleh perangkat desa, pendamping desa juga harus proaktif mengatasi segala permasalahan dan kelemahan yang masih terjadi pada pengelolaan pemerintahan desa.

Para pendamping desa dalam hal ini sesungguhnya adalah bagian dari upaya pembinaan kepada desa. Oleh karena itu, kerja para pendamping desa hendaknya diarahkan pula untuk mendorong pemerintah desa mengedepankan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan (khususnya dalam pengelolaan dana desa), membantu proses penyusunan RAPBDes maupun pembuatan RAB yang sesuai dengan standar.

5. Aspek Aturan Teknis yang Membingungkan dan Terlambat Turun

Dari sisi aturan, terdapat kelemahan sedari awal, yaitu semacam perebutan kewenangan yang berujung pada tumpang tindih kewenangan antara Kemendagri dengan Kemendes PDTT. Empat lingkup pembahasan yang terdapat dalam UU Desa, yakni terkait pemerintahan, pemberdayaan masyarakat, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan, seakan-akan kemudian dibagi dua begitu saja, yakni menjadi kewenangan Kemendagri dan Kemendes PDTT. Ini menyusul terbitnya Peraturan Presiden RI No. 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri dan Peraturan Presiden No.12 tentang Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang merupakan akar masalah dalam aspek regulasi. Tanpa disadari, hal ini menyertakan dualisme hingga saat ini yang berimplikasi pada timbulnya berbagai kebijakan dan

kepentingan yang berbeda-beda antara masing-masing kementerian tersebut yang pada gilirannya membawa kebingungan di tingkat pelaksanaan di daerah maupun di desa sendiri tatkala muncul regulasi teknis yang saling tidak sinkron.

Kemendagri, sesuai dengan Perpres Nomor 11 Tahun 2015, mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pemerintahan desa. Untuk melaksanakan hal ini, dibentuklah Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa. Dirjen Bina Pemerintahan Desa menyelenggarakan fungsi 1) perumusan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa; 2) pelaksanaan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa; 3) pelaksanaan pembinaan umum dan koordinasi di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa.

Sementara itu, Kemendes PDTT, sesuai dengan Perpres Nomor Perpres Nomor 12 Tahun 2015, dalam kaitannya dengan desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan serta pemberdayaan masyarakat desa. Untuk melaksanakan hal ini, dibentuklah Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat

Desa dan Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan. Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, pembangunan sarana prasarana desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu wilayah yang terlihat mengalami kebingungan akibat adanya dualisme yang muncul akibat kebijakan, khususnya aturan teknis yang saling tidak sinkron antara Kemendagri dan Kemendes-PDPT. Kabupaten mengeluhkan mengenai tidak adanya sama sekali sosialisasi oleh pusat akan adanya ketetapan atau aturan-aturan baru. Sejauh ini pihak Kabupaten Sidoarjo masih mengalami kebingungan menyangkut sisi kewenangan desa karena Kemendagri atau Kemendes PDPT masing-masing mengeluarkan pedoman/aturan teknis sendiri-sendiri. Begitu pula dengan aturan mengenai BUMDes.²¹³ Setelah keluarnya UU No. 6/2014 tentang Desa yang di dalamnya mengatur tentang BUMDes (pasal 87 dan 88), kemudian diterbitkan PP No. 43/2014. Akan tetapi, ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian pengurusan dan pengelolaan serta pembubaran BUMDes diatur dengan Peraturan Menteri. Sebelumnya, pengaturan tentang BUMDes diatur atau di bawah Kemendagri melalui Permendagri No. 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa. Akan tetapi, kemudian Kemendes PDPT menerbitkan pula Permendes PDPT No. 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. Akibat kebingungan dan

²¹³ Wawancara dengan Kasie Pemberdayaan Masyarakat, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kab. Sidoarjo, 26 Maret 2018 di Sidoarjo.

ganti-ganti aturan antara dua kementerian, tidak terlepas kemungkinan masih ada desa-desa di Sidoarjo yang masih berpatokan pada Permendagri tentang BUMDes kendati aturan menteri tersebut sesungguhnya sudah tidak berlaku lagi.

Belum paham dan kebingungan pihak kabupaten atas aturan-aturan teknis yang ada ini juga akibat dianggap terlalu cepatnya turun Dana Desa pada tahun 2015. Semestinya pemerintah tidak terlalu terburu-buru menurunkan dana desa sebelum aturan-aturan di bawah UU telah disiapkan dengan matang, baik itu berupa PP, perpres, maupun permen. Demikian pula, perlu waktu bagi daerah memahami aturan-aturan dan petunjuk teknis yang ada agar kabupaten dan provinsi mengeluarkan perda atau perbupnya. Yang terjadi justru turunnya aturan-aturan yang berubah-ubah amat menyulitkan daerah dalam menyiapkan dasar hukumnya di tingkat kabupaten karena harus menyesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi.²¹⁴

Apabila pihak kabupaten saja masih mengalami kebingungan, bagaimana mungkin mereka dapat melakukan sosialisasi aturan-aturan teknis kepada pihak kecamatan atau desa. Tidak mengherankan bila di Desa Harumsari sendiri, pemahaman tentang berbagai aturan perundangan terkait desa amatlah minim. Bahkan pihak aparat di Desa Harumsari, jangankan mengetahui tentang aturan dan ketetapan teknisnya, mereka mengaku tidak mengetahui dan tentu saja tidak pernah membaca adanya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.²¹⁵

²¹⁴ Wawancara dengan Kasie Pemberdayaan Masyarakat, 2018.

²¹⁵ Perbincangan dengan para perangkat desa tanggal 27 Maret 2018 di Desa Harumsari.

6

Praktik Demokrasi dan Pengelolaan Dana Desa: Catatan Penutup



A. KESIMPULAN

Secara filosofis, sebelum tata pemerintahan di atasnya terbentuk, desa terlebih dulu ada. Namun, dalam perkembangannya desa seolah terabaikan. Akibatnya, pengaturan mengenai desa sangat sedikit atau kurang proporsional dan kurang jelas bila dibandingkan dengan kewenangan yang harus dijalankan. Pada dasarnya bangunan hukum desa merupakan fondasi bagi ketatanegaraan Indonesia. Artinya, posisi desa sangat krusial dalam konteks bangsa dan negara.

Krusialnya posisi desa bisa dipahami karena Indonesia merupakan negara agraris. Catatan BPS tahun 2016 menunjukkan 31,74 persen angkatan kerja di Indonesia atau 38,29 juta bekerja di sektor

Buku ini tidak diperjualbelikan.

pertanian.²¹⁶ Tetapi, dari tahun ke tahun daya tarik penduduk untuk tinggal di pedesaan semakin berkurang, padahal sektor pertanian berada di pedesaan. Ukuran kesejahteraan rakyat seyogianya juga merujuk pada desa. Tetapi, data menunjukkan bahwa desa semakin ditinggalkan rakyat. Data Kemendes PDDT, misalnya, memperlihatkan bahwa pada tahun 1980-an, sekitar 78 persen jumlah penduduk Indonesia tinggal di pedesaan. Namun, tahun 2015 menurun menjadi 50,2 persen, berarti sisanya 49,8 persen sudah tinggal di kota.²¹⁷ Indikasi tersebut secara jelas memperlihatkan bahwa kehidupan di desa semakin sulit. Hal itu juga tercermin dari jumlah penduduk miskin desa yang hampir dua kali lebih besar daripada kota. Di satu sisi, persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada Maret 2017 sebesar 7,72 persen, di sisi lain persentase penduduk miskin di daerah pedesaan pada Maret 2017 sebesar 13,93 persen.²¹⁸

Guna mengatasi persoalan tersebut, perhatian dan pembinaan desa sangat penting. Untuk itu, pengaturan desa dalam undang-undang sangat diperlukan karena jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ini akan menentukan luasnya jangkauan pengaturan mengenai desa. UU Desa ikut menentukan maju mundurnya desa yang berimplikasi pada pemerintahan yang ada di atasnya.

Otonomi dan demokrasi desa yang dibingkai dengan undang-undang desa bukan sekadar perkara kelembagaan semata, melainkan mempunyai dasar filosofis yang dalam. Kita membutuhkan

²¹⁶ Kompas, “Negara Agraris, Mengapa Harga Pangan di Indonesia Rawan Bergejolak?”, diakses pada 19 Februari 2017, <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/02/19/>.

²¹⁷ CNN, “Ketimpangan Tinggi, Desa Terancam Ditinggal Penduduk”, diakses pada 15 Juli 2019, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/2015>.

²¹⁸ BPS, “Press Release BPS”, diakses pada xxx, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/01/02/1413/>.

bangsa yang mandiri dan bermartabat, sekaligus membutuhkan negara (pemerintah) yang kuat (berkualitas dan berkapasitas) dan demokratis. Upaya penguatan otonomi daerah dan membangun desa menjadi bagian dari cita-cita itu sekaligus hendak membangun imajinasi Indonesia yang kuat, yang melampaui (*beyond*) paham sentralisasi dan desentralisasi.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) akan menjadi lebih kuat bila ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal (daerah dan desa), yakni pusat yang “menghargai” lokal dan lokal yang “menghormati” pusat. Pemberdayaan desa akan menjadi fondasi dan roh kekuatan NKRI dan imajinasi Indonesia itu sendiri. Jika posisi desa cenderung marginal dan tergantung, hal tersebut justru akan menjadi beban berat pemerintah dan melumpuhkan fondasi NKRI.

Terobosan pemerintah yang memberikan alokasi dana desa merupakan angin baik yang diharapkan dapat membantu mempercepat kesejahteraan penduduk desa, mengurangi tingkat kemiskinan, dan sekaligus mencegah semakin banyaknya penduduk desa yang hijrah ke perkotaan. Sebagaimana diketahui, amanat pengalokasian dana tersebut tersurat dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pertanyaannya, siapkah desa menerima alokasi tersebut? Siap dalam arti mampu menyusun program-program yang dibutuhkan desa, melaksanakan, dan mengawasinya. Jika tidak, untuk siapa jadinya dana desa? Korupsi dan penyimpangan anggaran merupakan ancaman yang harus selalu diwaspadai. Atas dasar itulah pertanyaan penting penelitian ini adalah sejauh mana kapasitas pemerintahan desa dan SDM di desa dalam pengelolaan dana desa? Apakah sebagai penerima anggaran sumber daya manusia (SDM) desa sudah mumpuni, baik mulai dari perencanaan program, eksekusi program, hingga pengawasan?

Buku ini tidak diperjualbelikan.

1. Demokrasi dan Masalah Pengelolaan Dana Desa

Indonesia memiliki ciri khas sebagai negara *archipelago*. Masyarakatnya majemuk dengan berbagai suku, etnis, dan agama. *Bhinneka Tunggal Ika* menjadi pilar penting bangsa Indonesia. Secara empiris, pengalaman sejarah menunjukkan bahwa fondasi negara kesatuan republik Indonesia (NKRI) dilandasi demokrasi permusyawaratan untuk mufakat. Hal ini karena Indonesia adalah milik semua golongan dan bukan golongan tertentu saja.

Demokrasi permusyawaratan (demokrasi deliberatif) pada hakikatnya ingin mengeliminasi egoisme dengan menariknya ke kepentingan yang lebih luas, yaitu kepentingan nasional. Namun, dalam perjalanannya demokrasi deliberatif mengalami dinamika dan tantangan yang tidak ringan. Apalagi sekarang ini demokrasi masih terjebak pada pemilu yang diadakan setiap lima tahun sekali. Praktik demokrasi belum disertai pengedepanan nilai-nilai budaya yang bisa dijadikan *prime mover*-nya. Hal ini menyebabkan keringnya demokrasi dari nilai-nilai sendiri sehingga tak sedikit masyarakat yang merasakan seolah tercerabut dari akarnya.

Dalam konteks desa, secara teoritis, demokrasi adalah nilai dan sistem yang memberi bingkai tata pemerintahan desa. Secara konseptual, demokrasi mengandung beberapa prinsip dasar: representasi, transparansi, akuntabilitas, responsivitas, dan partisipasi. Semua prinsip ini menjadi fondasi dasar bagi pengelolaan kebijakan, perencanaan desa, pengelolaan keuangan desa, dan pelayanan publik.

Kalau prinsip-prinsip dasar ini tidak ada di desa, akan muncul “penguasa tunggal” yang otokratis, kebijakan dan keuangan desa akan berjalan apa adanya secara rutin, atau bisa terjadi kasus-kasus bermasalah yang merugikan rakyat desa. Gambaran tersebut tampak dari salah satu kepala desa di Sidoarjo yang menjadi salah

satu lokasi penelitian ini. Demokrasi desa yang pada dasarnya membuka ruang bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah desa, realitanya justru sebaliknya. Aspirasi adalah fondasi kedaulatan rakyat yang sudah lama diamanatkan dalam konstitusi. Demokrasi juga menjadi arena untuk mendidik mental dan kepribadian rakyat agar mereka lebih mampu, mandiri, dan mempunyai kesadaran tentang pengelolaan barang-barang publik yang memengaruhi hidup mereka.

Lepas dari itu, masyarakat desa juga perlu menikmati keterkaitan antara demokrasi dan kesejahteraan sosial. Dalam hal ini, isu kesejahteraan mencakup dua komponen besar, yakni penyediaan layanan dasar (pangan, papan, pendidikan, dan kesehatan) dan pengembangan ekonomi desa yang berbasis pada potensi lokal. Kemandirian dan demokrasi desa merupakan alat serta peta jalan untuk mencapai kesejahteraan rakyat desa. Desentralisasi memungkinkan alokasi sumber daya kepada desa dan demokrasi memungkinkan pengelolaan sumber daya desa berpihak pada rakyat desa. Hak desa untuk mengelola sumber daya alam, misalnya, merupakan modal yang sangat berharga bagi ekonomi rakyat desa. Argumentasinya mungkin lebih realistis: demokrasi bisa berdampak positif terhadap penggunaan sumber daya secara lebih efisien dan membawa pengambilan keputusan lebih dekat kepada komunitas.

Demikian juga dengan alokasi DD yang lebih besar akan sangat bermanfaat untuk menopang fungsi desa dalam penyediaan layanan dasar warga desa. Namun, kesejahteraan rakyat desa yang lebih optimal tentu tidak mungkin mampu dicakup oleh pemerintah desa semata. Oleh karena itu, dibutuhkan juga kebijakan pemerintah yang responsif dan partisipatif yang berorientasi pada perbaikan pelayanan dasar dan pengembangan ekonomi lokal.

Di tataran praksis, untuk menjawab pertanyaan penelitian, urgensi, dan latar belakang masalah sebagaimana dibahas dalam bab pertama memberikan pemahaman awal tentang permasalahan krusial demokrasi dan kaitannya dengan pengelolaan DD. Bab kedua tulisan ini mencoba memberikan perbandingan pengalaman di tiga negara (India, Tiongkok, dan Korea Selatan) tentang perubahan perkembangan desa. India dan Tiongkok menerapkan konsep *Local Self Government* (LSG) dan Korea Selatan menerapkan konsep *Self Governing Community* (SGC). Penerapan kedua prinsip tersebut tergantung pada kasus di masing-masing negara. Indonesia, pada prinsipnya, menerapkan kedua konsep tersebut meski tidak menyeluruh, mengingat keragaman desa yang ada di Indonesia dan perkembangan perubahan UU No.5/1979 sampai dengan UU No. 6/2014.

Penggabungan kedua konsep (LSG dan SGC) untuk kasus di Indonesia merujuk pada UU No.6/2014 bahwa desa diberikan otonomi dalam mengatur administrasi pemerintahan dan pengelolaan keuangannya. Sebagaimana Tiongkok yang saat ini menggeser pola pemilihan kepala desa menjadi pemilihan langsung, Indonesia juga telah mulai melakukan ini sejak berlakunya UU No. 6/2014. Bahkan saat ini, Indonesia telah mulai menerapkan sistem *e-voting* untuk pemilihan kepala desa (pilkades) langsung di beberapa daerah. Tentunya dengan adanya pilkades langsung, legitimasi kepala desa menjadi kuat dan tidak tertandingi. Hal ini bisa berdampak positif apabila kepala desa memiliki visi misi yang terukur dan terarah. Kepala desa juga mampu menggerakkan pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan desa melalui pengelolaan dana desa.

Sebaliknya, apabila kepala desa tidak memiliki visi misi yang jelas, desa justru akan mengalami kemunduran, baik secara struktural maupun sosiologis (contoh kasusnya dapat dilihat pada bab keempat dan kelima dari buku ini). Penyebab lainnya juga

karena tidak adanya pelibatan masyarakat sehingga pengawasan masyarakat terhadap pembangunan dan pengelolaan dana desa masih belum berjalan secara optimal.

Apabila India menerapkan sistem demokrasi parlementer sampai ke tingkat desa untuk menerobos sekat-sekat sosiologis masyarakat India, Indonesia justru menerapkan demokrasi deliberatif sesuai dengan karakter masing-masing desa yang ada, mengingat beragamnya budaya di Indonesia. Berbeda halnya dengan Korea Selatan yang lebih menekankan pada sistem demokrasi liberal sesuai dengan karakter sosiologis masyarakatnya yang lebih paternalistik.

Bab ketiga secara umum menguraikan pembangunan demokratisasi desa di Indonesia yang pernah diterapkan, dari demokrasi liberal ke demokrasi deliberatif. Satu hal yang penting dicatat adalah bahwa pengertian desa mengalami dinamika. Era Orde Lama, misalnya, mengenal istilah Desapraja. Bentuk demokrasi desa tidak selalu sama. Desa pernah dipahami sebagai satuan masyarakat hukum adat tertentu yang otonom dan pernah pula dipahami sebagai satuan ketatanegaraan atau satuan administratif pemerintahan yang tidak otonom. Meskipun demikian, jika dicermati, format demokrasi desa dari waktu ke waktu sebenarnya tidak mengalami perbedaan yang terlalu signifikan, kecuali di era Orde Baru.

Secara umum UU yang ada dan pernah ada tentang desa merumuskan demokrasi desa sebagai bentuk demokrasi yang “tidak langsung”, berkaitan dengan relasi kepala desa dengan warga di tingkat desa. Namun, meskipun dari sisi kelembagaannya UU desa yang pernah ada agak mirip, secara konseptual jiwa demokrasi yang dikembangkan di desa tidak sama. UU No. 5/1979, misalnya, tidak memperlihatkan semangat demokrasi deliberatif ketimbang UU No. 6/2014 meskipun sama-sama menunjukkan demokrasi musyawarah atau mufakat.

Kuatnya aroma reformasi tampak pada UU No. 22/1999 yang lebih memberikan tempat pada partisipasi rakyat. Namun, demokrasi desa yang mulai tumbuh tersebut kembali mengalami kemunduran dengan hadirnya UU No. 32/2004 yang berimplikasi sangat penting bagi desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang menggantikan Badan Perwakilan Desa memberikan kewenangan yang minim pada rakyat karena adanya semacam “pengebirian” pengawasan oleh BPD.

Hal lain yang menjadi catatan Bab 3, yaitu berkenaan dengan fungsi kepala desa. Sebagai pimpinan wilayah terendah yang diberikan wewenang kekuasaan menjalankan pemerintahan, kepala desa pada dasarnya didorong untuk menjadi manajer pemerintahan yang modern. Namun, karena kepala desa juga memiliki fungsi sosial, tidak jarang kepala desa tidak bisa membedakan antara urusan pribadi dan urusan publik. Pelayanan publik kadang dilakukan di rumah.

Secara umum ada semangat yang baik dari UU No. 6/2014 tentang Desa. UU tersebut bernuansa deliberatif. UU tersebut juga memperlihatkan pentingnya transparansi dan akuntabilitas yang tidak pernah ada sebelumnya. Bahkan, hak asal usul adat diakui, mendapatkan tempat, dan perlindungan. Untuk pertama kalinya desa diberi ruang finansial dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) paling sedikit 10 persen yang diberlakukan secara bertahap. Dengan itu, desa didorong memiliki fungsi pembangunan dan pemberdayaan.

Persoalan yang tidak mudah dihadapi adalah menyangkut kultur dan kepemimpinan di tingkat desa. Kapasitas pemerintah desa dalam membangun demokrasi musyawarah sangat menentukan. Praktik demokrasi musyawarah acapkali ditentukan oleh faktor kepemimpinan. Ada pemimpin yang progresif dan inovatif, ada pula yang konservatif dan otoriter. Faktor budaya turut pula memberi

warna, apakah nilai-nilai budaya itu kompatibel (berkesesuaian) dengan demokrasi atau tidak. Faktor nilai, budaya, dan pemahaman masyarakat menentukan apakah demokrasi deliberatif di desa dapat berjalan secara baik.

Lepas dari itu, yang menjadi ancaman adalah jika ada intervensi kepentingan kebijakan dari pemerintah di atasnya (supra desa), mengingat desa acapkali dipersepsikan sebagai unsur pemerintahan terendah. Problematika lainnya adalah pentingnya komitmen dan konsistensi pemerintah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan agar rakyat tidak mengalami kebingungan. Dengan begitu, rakyat lebih mampu menafsirkan arah demokrasi desa yang akan mereka kembangkan sesuai dengan kondisi masing-masing desa. Dalam hal terakhir ini, penting bagi desa untuk memperoleh ruang inovasi yang lebih longgar dan dengan demikian pula, format demokrasi deliberatif tidak selalu harus seragam. Praktik penyeragaman sejauh ini menunjukkan kegagalan. Kemajemukan desa adalah kekuatan tersendiri yang perlu dirawat bersama.

Sebagai contoh pengejawantahan UU Desa, penelitian ini mencoba mengangkat dua praktik demokrasi dan pengelolaan dana desa yang kondusif dan yang tidak kondusif. Bab 4 yang mengambil lokasi di Kabupaten Majalengka merupakan gambaran dari desa yang kondusif pada demokrasi deliberatif, sedangkan gambaran praktik demokrasi yang buruk sampelnya diambil dari salah satu desa, Desa Harumsari (Kec. Porong, Kabupaten Sidoarjo), sebagaimana telah dibahas pada Bab 5.

Salah satu temuan yang diperoleh penelitian ini adalah keberhasilan praktik demokrasi dan tata kelola keuangan desa tergantung pada aktor utamanya, yakni kepala desa. Faktor kepemimpinan, kapasitas, kapabilitas, dan integritas pemimpin sangat menentukan. Di satu sisi, kepemimpinan di Desa Harumsari memperlihatkan kepemimpinan yang tertutup, kepemimpinan yang *one man show*,

dan manajemen pemerintahan yang tidak transparan menafikan keharusan melakukan tata kelola pemerintahan desa yang baik. Di sisi lain, jabatan-jabatan penting diberikan kepada orang-orang kepercayaan kepala desa.

Dengan tipe kepemimpinan yang “*one man show*” tersebut, perangkat desa dan lembaga-lembaga desa diisi oleh para pembantu setianya saja. Dengan kata lain, yang dilakukan bukan reformasi perangkat desa, tetapi reposisi perangkat desa dengan memberikan tempat pada para pendukungnya dan melengserkan orang-orang yang dipandang berseberangan dengan kepentingannya. Dengan demikian, semua perangkat desa berada dalam kendalinya. Keadaan tersebut dimungkinkan karena secara umum kesadaran politik rakyat masih rendah. Rakyat juga belum memiliki budaya yang kondusif pada demokrasi. Mereka cenderung pasif.

Sementara itu, rakyat tidak memperoleh akses informasi yang memadai dan tidak memperoleh kesempatan untuk melakukan pengawasan. Politik ketakutan (*politics of fear*) dibuat untuk membungkam suara rakyat. Satu hal yang dilupakan oleh kepala desa adalah bahwa desa merupakan lembaga pemerintahan terendah sehingga ia bisa ditindak oleh lembaga yang berada di atasnya atau oleh lembaga hukum. Demikianlah pada akhirnya kekuasaannya berhenti ketika ia terjerat masalah hukum berkenaan dengan penyalahgunaan dana desa yang tidak bisa dipertanggungjawabkannya.

Di sisi lain, karakter kepemimpinan yang terbuka dengan tata kelola pemerintahan yang baik ditunjukkan kepala desa di Majalengka yang menjadi objek penelitian ini. Karakter kepemimpinan tersebut, dapat dikatakan, datang dari kesadaran kepala desanya sebagai aktor politik dan pemerintahan utama di desa. Sebagai gambaran, jauh sebelum UU Desa diberlakukan, kepala desa telah melakukan serangkaian perubahan dalam rangka menciptakan tata

kelola pemerintahan desa yang baik dan inovatif. Sejak 2016 atau dua tahun setelah terbitnya UU No. 6/2014, desa tersebut bahkan sudah berhasil membuat hampir 20 peraturan desa. Sebagai sarana informasi, mereka juga membuat *website*.

Menyadari kuatnya hambatan faktor budaya, kepala desa membangun “sakola desa” (sekolah desa) sebagai sarana pembelajaran praktik yang baik tentang demokrasi desa. Dengan hal tersebut, praktik demokrasi dilakukan secara *bottom up*. Program sakola desa pada dasarnya merupakan strategi pimpinan desa untuk mengubah *mindset* rakyat yang umumnya pasif menjadi aktif, dinamis, dan condong pada perubahan. Salah satu strateginya adalah mengajak rakyat untuk bersuara membahas persoalan yang mereka hadapi, tidak lagi menjadi “*silent majority*”. Kesadaran politik rakyat dibangun agar tumbuh partisipasi aktif mereka. Sakola desa menjadi ruang sosial tempat rakyat saling berinteraksi dan berdialog menyampaikan pendapat, gagasan, aspirasi, dan harapan mereka. Dengan begitu diharapkan terbangun kebersamaan untuk memajukan desa.

Program sakola desa jelas merupakan terobosan penting yang memerlukan keberanian kepala desa karena tantangannya yang tidak mudah, salah satunya dari perangkat desa itu sendiri. Oleh karena itu, langkah penting yang dilakukan adalah mereformasi perangkat desa, menggantinya dengan yang memiliki kesamaan cara berpikir dan yang memiliki kapasitas, SDM yang lebih mumpuni. Sebab, di era ini penguasaan teknologi informatika menjadi prasyarat penting dalam upaya untuk membuat manajemen pemerintahan desa yang transparan dan akuntabel.

Berdasarkan dua contoh desa yang dijadikan sebagai *sample* penelitian ini, kiranya dapat dikatakan bahwa peraturan tentang tata kelola pemerintahan yang baik sulit diterapkan jika tidak ditunjang oleh kesadaran politik yang kuat dari masyarakatnya. Tanpa

Buku ini tidak diperjualbelikan.

kesadaran politik, yang terjadi adalah banyaknya masyarakat diam (*silent majority*). Dengan kondisi sosial seperti itu, sulit diharapkan hadirnya tata kelola pemerintahan dan dana desa yang baik. Pemerintahan desa dilaksanakan sesuai dengan kehendak kepala desa dan bukan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Hal ini tampak, misalnya, dari seringnya kantor desa yang kosong sebagaimana terlihat di Desa Harumsari. Di tengah gaya kepemimpinan kepala desa yang *one man show* tersebut, manajemen pemerintahan desa juga tidak ditunjang oleh SDM perangkat desa yang kuat. Mayoritas pendidikan mereka rendah, tidak menguasai IT, dan tidak mampu membuat perencanaan program pembangunan desa yang baik.

Sebagai dampaknya, relasi antara kepala desa dan rakyat terganggu. Sementara itu, pendamping desa yang diharapkan dapat memberikan pencerahan, juga tidak mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Akibatnya, bisa diduga jika penyimpangan dana desa menjadi sesuatu yang tak terelakkan. Dalam kondisi seperti itu, hanya tindakan lembaga di luar desa yang mampu menghentikannya. Hal tersebut menjadi kenyataan ketika kepala desa harus berurusan dengan lembaga peradilan dengan sangkaan penyimpangan DD yang berakhir dengan putusan bersalah.

Tata kelola atau *governance* setidaknya merealisasikan lima hal, yakni akuntabilitas, partisipasi, sesuai aturan legalitas, transparansi, dan arus informasi antara pemerintahan dengan warganya.²¹⁹ Sejumlah langkah dan perubahan telah dilakukan oleh Kuwu Tasrip untuk mengubah wajah Desa Tanjungsari serta mendorong terwujudnya pemerintahan desa yang bekerja (*governable*). Pengertian pemerintahan desa yang berkerja, paling tidak ditunjukkan oleh sejumlah hal, antara lain 1) fungsi pemerintahan desa terbagi secara baik; 2) ada manajemen untuk mengelola pemerintahan,

²¹⁹ Shabana Mitra, "Toward a Multidimensional Measure of Governance", *Social Indikator Research*, Vol.11 No. 2, Juni 2013: 477–496.

baik secara administratif maupun secara politik serta partisipasi warga; 3) layanan dasar yang dibutuhkan oleh warga terpenuhi; 4) adanya tata kelola atau *governance* sebagai sebuah mekanisme bersama untuk merencanakan, membangun, dan mengevaluasi; dan 5) berlangsungnya pertanggungjawaban secara politis dan administratif (keuangan). Hal sebaliknya bila suatu pemerintahan tidak bekerja (*ungovernable*) sebagaimana berlangsung di Desa Harumsari.

Untuk menciptakan sebuah pemerintahan yang dapat berfungsi/bekerja secara baik, perlu memperhatikan sejumlah faktor. Belajar dari kasus Tanjungsari dan Harumsari, dapat dilihat perbandingannya pada Tabel 11. Dari beberapa aspek, seperti kepemimpinan, kapasitas perangkat desa, pengelolaan dana, transparansi dan akuntabilitas, dan peranan supra desa menunjukkan bahwa ada perbedaan yang cukup mencolok pada kedua desa tersebut. Pertama, dari aspek kepemimpinan, Kepala Desa Harumsari sangat tidak mengindahkan nilai-nilai demokrasi. Pola kepemimpinannya cenderung otoriter, intimidatif, sangat *top down*, dan tidak komunikatif; sedangkan pola kepemimpinan Kepala Desa Tanjungsari cenderung positif dan mengindahkan nilai-nilai demokrasi. Hal ini dibuktikan dengan membangun musyawarah di antara warga dalam membahas isu-isu penting, di mana pelibatan warga masyarakat cukup dikedepankan. Tidak hanya partisipasi warga masyarakat yang diutamakan, kepala desa, Desa Tanjungsari juga mendorong terbangunnya sistem pengawasan yang baik yang dilakukan oleh warga masyarakat dan juga ia menjaga hubungan yang baik dengan BPD. Kedua, dari aspek kapasitas perangkat desa Harumsari masih belum memuaskan, belum mampu merekrut SDM yang kompeten dan profesional sebagai akibat dari dipertahankannya SDM lama. Sementara itu, di desa Tanjungsari, untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

rekrutmen SDM dilakukan lebih ketat dengan mempertimbangkan kompetensi dan kecakapan calon dalam bidang IT. Ketiga, dari aspek pengelolaan dana, Desa Harumsari sangat tidak transparan dan tidak akuntabel karena dikelola secara tertutup tanpa melibatkan masyarakat. Pengelolaan dana desa dilakukan secara sewenang-wenang sehingga menyimpang dan merugikan rakyat desa. Berbeda dengan Desa Tanjungsari yang justru menunjukkan praktik yang positif dengan mengimplementasikan perencanaan yang partisipatif, mulai dari tingkat RT, dusun, sampai ke desa. Prinsip transparansi dan akuntabel cenderung dipraktikkan, di samping membuat rakyat tetap *well informed*. Keempat, dalam aspek transparansi dan akuntabilitas, Desa Harumsari belum memuaskan dibanding dengan Desa Tanjungsari yang sudah menyediakan pelayanan publik secara *online*. Kelima, baik Desa Harumsari maupun Desa Tanjungsari sama-sama mengalami kesulitan dalam merespons kewenangan Kemendagri dan Kemendes PDTT (terkait desa) yang di tataran praksisnya masih sangat membingungkan karena kurangnya kejelasan dan kepastian, siapa melakukan apa dan siapa berperan apa. Lebih dari itu, tak sedikit pula aturan teknis yang terlambat dan membingungkan aparat desa.

Ke depan, penting bagi pemerintah untuk melakukan sosialisasi dan pemberdayaan rakyat berkenaan dengan pentingnya kesadaran tentang masalah hak-hak politik dan hak-hak rakyat sebagai warga negara, khususnya dalam mengontrol jalannya pemerintahan di tingkat desa. Upaya untuk mendorong agar pemerintahan desa dapat bekerja (*governability*) menjadi salah satu isu yang penting. Makna bekerja ini bukan hanya dapat menghabiskan uang atau anggaran, tetapi apakah anggaran yang digunakan itu prosesnya melibatkan masyarakat luas, bermanfaat bagi mereka, dan yang penting adalah dapat menyelesaikan problem yang dihadapi oleh masyarakat dan desa.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Tabel 11 *Governable* di Desa Tanjungsari vs *Ungovernable* di Desa Harumsari

Unsur	Harumsari	Tanjungsari
Gaya Kepemimpinan	<ul style="list-style-type: none"> - Kekuasaan memusat dan otoriter; - Intimidatif; - <i>One man show</i>; - Musyawarah desa tidak berjalan; - Tidak pernah menemui warga; - Mengabaikan aspirasi warga desa, warga takut untuk menyampaikan aspirasinya; - Kontrol dan pengawasan oleh warga diharamkan; - Taktik intimidasi terhadap warga yang dianggap tidak sejalan/kritis; - Relasi yang buruk dengan BPD, terlibat konflik dengan BPD, mengganggu BPD sebagai musuh. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kekuasaan menyebar; - Persuasif; - Selalu menekankan prinsip musyawarah dalam menjalankan roda pemerintahan desa; - Rajin menemui warga untuk meminta saran; - Partisipasi warga berjalan baik, warga berani menyampaikan aspirasinya; - Kontrol dan pengawasan oleh warga berjalan baik; - Menjalin relasi yang baik dengan BPD.
Kapasitas Perangkat Desa	<ul style="list-style-type: none"> - Rekrutmen SDM perangkat desa kurang ketat persyaratannya; - Kades mempertahankan SDM perangkat peninggalan masa silam; - Sumber daya manusia perangkat amat lemah, pendidikan rendah (SMP, SMA) dan buta terhadap teknologi informasi; - Perangkat bekerja jauh dari sikap profesional dengan tingkat pelayanan publik yang buruk. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rekrutmen SDM perangkat diperketat dengan syarat minimal pendidikan SLTA, memiliki kemampuan di bidang akuntansi dan TI. Kuwu melakukan beberapa kali perombakan perangkat; - SDM kuat, berpendidikan tinggi dan melek TI; - Perangkat bekerja secara lebih baik dengan tingkat pelayanan publik yang memadai.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Unsur	Harumsari	Tanjungsari
Pengelolaan Dana Desa	<ul style="list-style-type: none"> - Pengelolaan Dana Desa dilakukan secara tertutup dan tidak transparan; - Masyarakat tidak pernah diberi informasi tentang adanya Dana Desa; - Kepala desa bersikap sangat tertutup kepada sebagian besar perangkat desa, kecuali kepada dua orang kroninya; - Masyarakat tidak dilibatkan dalam proses perencanaan hingga pelaksanaan program; - Menyalahi spesifikasi pekerjaan; - Beberapa pekerjaan fiktif; - Dana transfer digunakan untuk keperluan pribadi, lalu membuat pertanggungjawaban fiktif dengan stempel-stempel palsu. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pengelolaan Dana Desa dilakukan secara terbuka dan transparan; - Masyarakat memperoleh informasi yang memadai tentang Dana Desa; - Proses perencanaan program atau proyek yang didanai oleh Dana Desa dibicarakan secara berjenjang, mulai dari tingkat RT, tingkat dusun, dan tingkat desa; - Sebelum pelaksanaan proyek yang berasal dari Dana Desa, para pemangku kepentingan di tingkat desa menyusun Rencana Anggaran Belanja (RAB) dan gambar pembangunan infrastrukturnya. Kedua hal ini dilakukan dengan melibatkan instansi terkait seperti Dinas PU dan lainnya; - Warga dapat turut mengawasi/ mengevaluasi apakah aktivitas pembangunan yang dibiayai Dana Desa sudah sesuai dengan perencanaan atau belum.
Transparansi dan Akuntabilitas melalui IT	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak tersedianya keterbukaan informasi, baik secara manual maupun <i>online</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya keterbukaan informasi melalui spanduk, banner, slide, atau film; - Adanya keterbukaan informasi secara <i>online</i>.

Unsur	Harumsari	Tanjungsari
Peranan Supra Desa	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya tumpang tindih kewenangan antar-instansi (Kemendagri dengan Kemendes-PDPT); - Aturan teknis masih membingungkan; - Aturan teknis terlambat turun, pihak kabupaten ikut terjebak dalam kebingungan; - Pihak kabupaten ikut kebingungan tentang berbagai masalah, seperti masalah kewenangan desa, masalah BUMDes, dll; - Pihak Kabupaten tidak pernah melakukan sosialisasi aturan-aturan teknis terkait Dana Desa; - Dinas-dinas teknis tidak dilibatkan dalam penyusunan program pembangunan di desa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya tumpang tindih kewenangan antar-instansi (Kemendagri dengan Kemendes-PDPT); - Aturan teknis masih membingungkan; - Aturan teknis terlambat turun, pihak kabupaten mengambil langkah- langkah dalam rangka mengatasi kesimpang-siuran melalui penyusunan semacam Panduan Pelaksanaan Demokrasi Desa dan Tata Kelolanya; - Desa selalu berkonsultasi dengan dinas-dinas teknis dengan berpegang pada panduan dalam proses penyusunan program pembangunan di desa dan dalam menerapkan kegiatan untuk menyerap alokasi dana desa; - Keterlibatan UPT-UPT dalam penyusunan proposal kegiatan desa.

Dengan itu, rakyat diharapkan mampu menunjukkan partisipasi aktifnya dalam pembangunan di desanya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan. Dengan adanya *sense of belonging* dari masyarakatnya, diharapkan akan tumbuh desa yang berkapasitas secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, dan bermartabat secara budaya. Sesuai dengan perspektif pembaharuan desa, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa ingin membangun visi menuju kehidupan baru desa yang mandiri, demokratis, dan sejahtera. Hal tersebut mengandung makna kemandirian desa. Jika desa tergantung pada instruksi dan bantuan pemerintah, berarti bukan kemandirian.

Kemandirian desa tentu tidak berdiri di ruang yang hampa politik, tetapi juga terkait dengan dimensi keadilan yang berada dalam konteks relasi antara desa (sebagai entitas lokal) dengan kekuatan supra desa (pusat dan daerah) yang lebih besar. Secara lokal-internal, kemandirian desa berarti kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat. Inisiatif lokal adalah gagasan, kehendak, dan kemauan entitas desa yang berbasis pada kearifan lokal, komunalisme, dan modal sosial (kepemimpinan, jaringan, dan solidaritas sosial). Inisiatif lokal yang kuat merupakan fondasi lokal bagi kemandirian desa.

Kemandirian desa membutuhkan kombinasi dua hal: inisiatif lokal dari bawah dan respons kebijakan. Inisiatif lokal dari bawah perlu dilakukan dengan mengembangkan budaya lokal yang kondusif pada kemajuan. Gerakan demokratisasi dan pengelolaan dana desa di Kabupaten Majalengka, sebagaimana diuraikan sebelumnya, merupakan salah satu contoh nyata. Namun, pembangunan budaya tersebut harus dilakukan secara konsisten karena perubahan *mindset* masyarakat untuk maju membutuhkan proses internalisasi yang panjang. Pembangunan pendidikan menjadi syarat mutlak karena pendidikan mempercepat pembangunan perubahan *mindset* untuk maju dan memiliki rasa tanggung jawab yang besar pada desanya.

Desa yang tidak mampu melakukan demokratisasi dan pengelolaan dana desa dengan baik memerlukan pembinaan khusus dari pemerintah di atasnya. Ormas dan LSM penting dilibatkan karena hal tersebut juga merupakan tanggung jawab *civil society*. Selain itu, dari atas dibutuhkan pengakuan (rekognisi) negara terhadap keberadaan entitas desa dan termasuk organisasi masyarakat adat yang kemudian dilanjutkan dengan penetapan hak, kekuasaan, kewenangan, sumber daya, dan tanggung jawab kepada desa. Kewenangan memungkinkan desa mempunyai kesempatan dan tanggung jawab mengatur rumah tangganya sendiri dan kepentingan

masyarakat setempat yang sekaligus akan menjadi bingkai bagi desa untuk membuat perencanaan lokal.

Perencanaan desa akan memberikan keleluasaan dan kesempatan bagi desa untuk menggali inisiatif lokal (gagasan, kehendak, dan kemauan lokal) yang kemudian dilembagakan menjadi kebijakan, program, dan kegiatan dalam bidang pemerintahan dan pembangunan desa.

Lepas dari itu, dalam konteks UU Desa, secara psikopolitik desa tetap akan marginal dan menjadi isu yang kurang penting ketika pengaturannya ditempatkan pada posisi subordinat dan subsistem pengaturan pemerintahan daerah. Desa mempunyai konteks sejarah, sosiologis, politik, dan hukum yang berbeda dengan daerah. Oleh karena itu, penyusunan UU Desa tersendiri sebenarnya hendak mengeluarkan desa dari posisi subordinat, subsistem, dan marginal dalam pemerintahan daerah sekaligus hendak mengangkat desa pada posisi subjek yang terhormat dalam konteks desentralisasi di Indonesia.

Upaya ini juga dimaksudkan untuk membangkitkan sikap dan komitmen politik yang lebih maju dan berpihak kepada desa sehingga bisa menjadi fondasi politik bagi proses transformasi menuju desa yang mandiri, demokratis, dan sejahtera di masa depan. Lepas dari itu, otonomi desa semakin hilang bersamaan dengan besarnya peran negara dan modal yang masuk ke ranah desa, seiring dengan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan dan bias kota. Desa betul-betul marginal dalam konteks pembangunan dan juga selalu menjadi objek proyek-proyek pembangunan. Sumber daya ekonomi yang tumbuh di kawasan desa diambil oleh negara dan pemilik kapital untuk membangun kota dan memperkaya kaum borjuis sehingga desa kehabisan sumber daya dan menimbulkan arus urbanisasi penduduk desa ke kota.

Desa pada dasarnya merupakan entitas dan sekaligus basis penghidupan sebagian besar rakyat Indonesia, mengingat lebih dari 50,2% penduduk Indonesia tinggal di desa. Namun, selama ini kebijakan pembangunan dan desentralisasi tidak secara serius berpihak dan responsif terhadap desa sehingga yang terjadi desa hanya menjadi objek pengaturan dan proyek dari supra desa yang membuat masalah ketidakadilan, kemiskinan, dan keterbelakangan senantiasa melekat pada desa. Ide dan pengaturan otonomi desa sebagaimana diatur dalam UU Desa sebenarnya dimaksudkan untuk memperbaiki kerusakan-kerusakan sosial, budaya, ekonomi, dan politik desa.

Otonomi desa hendak memulihkan basis penghidupan masyarakat desa dan secara sosiologis hendak memperkuat desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri, mengingat transformasi desa dari *patembayan* menjadi *paguyuban* tidak berjalan secara alamiah seiring dengan perubahan zaman. Interupsi negara (struktur kekuasaan yang lebih besar) yang menerapkan otoritarianisme, sentralisasi, dan regimentasi atas desa telah merusak entitas sosial, budaya, ekonomi, dan politik desa. Dengan UU Desa yang kondusif, desa pun mampu melakukan program-program pembangunan yang bersifat inovatif sebagaimana terlihat dari salah satu desa di Kabupaten Majalengka yang menjadi objek penelitian ini. Desa bisa mandiri jika diberi kesempatan, pembinaan, dan pengawasan.

Secara umum, dengan ditetapkannya UU Desa tersebut, kepala desa dapat mengambil kebijakan secara mandiri dalam mengelola potensi dan pembangunan desanya tanpa didikte oleh kepala daerah atau pemerintah pusat seperti yang berlangsung selama ini. Mengapa UU ini terasa begitu istimewa? Ini karena pertama, dana miliaran rupiah masuk ke desa. Kabupaten mendistribusikan dana ke desa berdasarkan kriteria yang sudah

ditetapkan. Misalnya, berdasarkan luas wilayah, jumlah penduduk, letak kesulitan geografis, tingkat kemiskinan, dan beberapa variabel lainnya. Kedua, penghasilan kepala desa. Menurut Pasal 66, kepala desa atau yang disebut lain (nagari) memperoleh gaji dan penghasilan tetap setiap bulan. Penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa bersumber dari dana perimbangan dalam APBN yang diterima oleh kabupaten/kota, ditetapkan oleh APBD. Selain penghasilan tetap yang dimaksud, kepala desa dan perangkat desa juga memperoleh jaminan kesehatan dan penerimaan lainnya yang sah.

Ketiga, kewenangan kepala desa. Apakah dengan demikian kepala desa akan menjadi raja-raja kecil? Kecurigaan ini muncul terkait akan adanya pembagian kewenangan tambahan dari pemerintah daerah yang merupakan kewenangan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yaitu adanya peluang desa untuk mengatur penerimaan yang merupakan pendapatan desa, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 72 UU Desa. Keempat, masa jabatan kepala desa bertambah. Kelima, penguatan fungsi badan permusyawaratan desa (BPD).

2. Makna dan Kemandirian Desa bagi Indonesia

Menurut UU Desa 2014 (Pasal 1 Ayat 5) disebutkan “desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat dan sosial budaya masyarakat setempat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia ...”

Istilah-istilah seperti kesatuan masyarakat hukum, hak asal-usul, adat istiadat, dan sosial budaya merupakan sebuah bangunan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

kultural yang mewujud dalam *sub socio-cultural* yang disebut *civilization*. Desa di Indonesia sangat variatif, jumlahnya sangat besar, yaitu 74.053 (2015) dan 32 ribu di antaranya tergolong tertinggal. Kemandirian desa sebenarnya mempunyai relevansi (tujuan dan manfaat) sebagai berikut: 1) memperkuat kemandirian desa sebagai basis kemandirian NKRI; 2) memperkuat posisi desa sebagai subjek pembangunan; 3) mendekatkan perencanaan pembangunan ke masyarakat; 4) memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan; 5) menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal; 6) menggerakkan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat desa; 7) memberikan kepercayaan, tanggung jawab, dan tantangan bagi desa untuk membangkitkan prakarsa dan potensi desa; 8) menempa kapasitas desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan; 9) membuka arena pembelajaran tentang demokratisasi yang sangat berharga bagi pemerintah desa, lembaga-lembaga desa, dan masyarakat; 10) merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat lokal.

Kemandirian desa bisa terwujud jika pemerintah memberikan perhatian besar pada desa. Perhatian tersebut tidak sekadar menyangkut penggelontoran dana, tetapi juga pembangunan SDM, pembinaan, dan pengawasan yang intensif. Meskipun demikian, hal tersebut tidak berarti perlunya intervensi pemerintah daerah atau pemerintah di atasnya. Masyarakat desa lebih tahu persoalan dan kebutuhan mereka. Yang dibutuhkan adalah peraturan yang tidak membingungkan, bimbingan, dan pengawasan.

B. Rekomendasi

Berdasarkan paparan di atas dan bab-bab sebelumnya, ada beberapa hal yang kiranya penting dipertimbangkan untuk memperbaiki kapasitas pemerintahan desa dan SDM di dalam pengelolaan dana agar kesejahteraan masyarakat dan kedaulatan desa bisa terwujud.

- 1) Kendati menerapkan perundangan yang sama, pengelolaan dana desa di dua desa yang diteliti memiliki penampilan yang berbeda. Di satu sisi ada desa yang memperlihatkan sistem pemerintahan yang demokratis, di sisi lain ada yang memperlihatkan sistem yang nondemokratis. Hal tersebut menunjukkan bahwa:
 - a) Demokrasi dan pengelolaan dana desa masih bergantung pada gaya kepemimpinan dan kapasitas kepala desa;
 - b) Masyarakat masih memiliki kesadaran politik yang rendah, belum mampu menunjukkan tingkat partisipasi yang tinggi, baik dalam menyampaikan aspirasi maupun mengkritisi kepala desa;
 - c) Pemerintah kabupaten belum memiliki standar yang sama antara satu daerah dengan daerah lainnya.
- 2) Atas dasar itu, seyogianya pengucuran dana desa perlu dibarengi dengan upaya peningkatan aspek sumber daya manusia perangkat desa. Beberapa upaya perlu dilakukan, di antaranya:
 - a) Perbaiki sistem rekrutmen kepala desa. Sebelum dipilih secara langsung oleh warga di desanya, semestinya ada proses seleksi yang lebih ketat yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten. Dalam hal ini, tim pemerintah kabupaten membentuk tim seleksi independen yang berasal dari kalangan akademisi guna melakukan *fit and proper test*, uji kompetensi dan kelayakan para calon kepala desa;
 - b) Perbaiki materi seleksi calon kepala desa mencakup wawasan tentang pemerintahan, kemampuan manajerial, serta pemahaman kepala desa mengenai demokrasi deliberatif;

- c) Pengetatan rekrutmen perangkat desa, baik dari sisi tingkat pendidikan maupun persyaratan kemampuan di bidang akuntansi dan TI.
- 3) Sebagai bentuk implementasi UU Desa, kepala desa yang tidak mampu menerapkan demokrasi deliberatif perlu dikenakan *punishment* berupa pengurangan jumlah dana desa. Sebaliknya, kepala desa yang berhasil menerapkan demokrasi deliberatif perlu diberikan penghargaan dan insentif berupa penambahan dana desa. Dengan demikian, diharapkan tumbuh iklim kondusif dalam mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat desa. Minimnya apresiasi dan lemahnya sanksi telah memengaruhi lambannya perbaikan birokrasi dan pemerintahan desa.
- 4) Guna mempercepat terjadinya perubahan tersebut, penting bagi pemerintah, LSM, dan organisasi masyarakat lainnya untuk melakukan pemberdayaan sosial dan politik pada masyarakat desa. Dengan peningkatan kesadaran sosial dan politik masyarakat, partisipasi besar rakyat diharapkan dapat tumbuh sehingga akan lebih mampu membangun dan mengawal pemerintahan desa mereka dengan baik. Tanpa partisipasi dan pengawalan yang baik, sulit diharapkan terjadinya perubahan kinerja pemerintahan desa secara lebih cepat.
- 5) Sejalan dengan percepatan pembangunan SDM masyarakat desa, desa-desa hendaknya didorong untuk membentuk pionir-pionir desa, yakni para pelopor desa yang terdiri dari anak-anak muda yang memiliki kapabilitas dan keahlian serta mimpi atas desanya. Para pelopor muda ini diharapkan bisa menjadi penggerak desa, sekaligus menjadi mitra bagi birokrasi desa guna menggali dan mengembangkan potensi yang ada di desa. Iklim sosial dan politik yang kondusif

perlu dibangun untuk mendorong tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk terlibat aktif dalam berbagai organisasi sosial maupun politik, baik lokal maupun nasional. Dengan hal tersebut, partisipasi sosial masyarakat desa diharapkan semakin meningkat, termasuk dalam melakukan pengawasan jalannya pembangunan dan pemerintahan desa.

- 6) Sebagai wakil pemerintah pusat, pemerintah provinsi perlu meningkatkan perannya dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten. Apalagi mengingat semakin banyaknya anggaran yang dikucurkan pemerintah pusat bagi pembangunan masyarakat desa.
- 7) Peningkatan pengawasan dan pembinaan oleh pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten, antara lain dapat dilakukan dengan memperkuat fungsi kecamatan sehingga kecamatan turut bertanggung jawab dalam membina desa. Ketiadaan pembinaan yang serius dari pemerintah kepada desa membuat pengucuran dan pengelolaan dana desa yang besar umumnya kurang menimbulkan dampak signifikan bagi percepatan pembangunan kesejahteraan masyarakat desa. Lemahnya pembinaan dan pengawasan juga berpotensi besarnya kebocoran dana desa dan kekurangtepatan penggunaannya.

Dalam hal ini, baik pemerintah kabupaten maupun kecamatan perlu terus melakukan pembinaan kepada desa. Sejauh ini, pembinaan dimaksud masih amat kurang dilakukan. Hanya pada saat-saat tertentu, kabupaten melakukan bimbingan teknis (bimtek), baik terhadap perangkat desa, kepala desa, maupun BPD. Akan tetapi, kegiatan-kegiatan tersebut kurang efektif karena biasanya dilakukan di hotel-hotel berbintang sehingga kurang melibatkan banyak masyarakat desa. Sebagai pihak yang berkepentingan, kegiatan bimtek seyogianya menjadi forum tukar-menukar gagasan dan pengalaman masyarakat desa, mendiskusikan aneka permasalahan

yang ada di desa, dan dicarikan solusinya. Untuk itu, peserta bimtek hendaknya melibatkan semua unsur masyarakat yang ada di desa, mulai dari kepala desa, perangkat desa, BPD, LPM, PKK, Karang Taruna, dan tokoh masyarakat lainnya.

Dalam hal ini, pembinaan desa hendaknya diarahkan untuk:

- 1) Mendorong pemerintah desa mengedepankan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pengelolaan dana desa;
- 2) Menginformasikan kepada warga mengenai dana desa, baik itu besarnya maupun rencana kegiatan/program yang akan dilaksanakan;
- 3) Membantu penyusunan RAPBDes;
- 4) Membantu pembuatan RAB yang sesuai dengan standar;
- 5) Membantu penyusunan rencana kegiatan dengan melibatkan warga desa;
- 6) Melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dana desa secara transparan dan memberikan akses pada masyarakat untuk turut melakukan pengawasan;
- 7) Mengaktifkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan penting untuk turut memperkuat fungsi pengawasan BPD.
- 8) Memaksimalkan peran pendamping desa, terlebih pendamping desa yang memiliki wawasan tentang IT yang sangat dibutuhkan masyarakat.

Oleh karena itu, ke depan, sistem rekrutmen pendamping desa perlu diperbaiki untuk memperoleh pendamping desa yang memiliki kapasitas yang dibutuhkan desa. Para pendamping tersebut hendaknya cukup memfokuskan kerjanya di satu desa tertentu agar mereka dapat melakukan pendampingan yang intensif serta bisa turun tangan membantu aparat dan masyarakat desa bila sewaktu-waktu dibutuhkan. Dengan hal tersebut, mereka juga

bisa lebih proaktif mengatasi segala permasalahan dan kelemahan yang terjadi pada pengelolaan pemerintahan desa.

Para pendamping desa dalam hal ini sesungguhnya adalah bagian dari upaya pembinaan kepada desa. Oleh karena itu, kerja para pendamping desa hendaknya diarahkan pula untuk mendorong pemerintah desa mengedepankan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan (khususnya dalam pengelolaan dana desa) serta membantu proses penyusunan RAPBDes maupun pembuatan RAB yang sesuai dengan standar.

Dari sekian banyak undang-undang yang mengatur tentang desa, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dinilai relatif lengkap dan menjawab keinginan desa. Desa sebagai ujung tombak pemerintahan terbawah memiliki otonomi dalam mengatur pembangunan untuk mensejahterakan rakyat. Namun, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa tersebut perlu pengawasan yang memadai agar tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dan anggaran.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai unsur pemerintahan desa harus bisa menjalankan tugas dan fungsinya sesuai amanat undang-undang agar kepala desa tidak terjebak dalam jeratan hukum. Masyarakat desa diharapkan juga ikut mengawasi dan mengambil peran aktif melalui musyawarah desa agar pelaksanaan pembangunan bisa benar-benar efektif dan tepat sasaran serta dilakukan secara transparan dan akuntabel. Prospek atau masa depan desa akan lebih cerah ketika UU tentang desa bisa benar-benar memayungi pelaksanaan pembangunan desa dan aparat desa sebagai pihak yang mengeksekusi program kompeten dan memiliki kapasitas. Tapi bila yang terjadi sebaliknya, jumlah desa tertinggal akan semakin bertambah dan masyarakat desa pun dirugikan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Daftar Pustaka



Buku, Jurnal, dan Laporan

Adi, I. R. *Pemikiran-pemikiran dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Lembaga Penerbit UI, 2002.

Akram-Lodhi, H., dan Christobal Kay, eds. *Peasants and Globalization: Political Economy, Rural Transformation, and The Agrarian Question*. London: Routledge, 2008.

Akran, Haroon -Lodhi dan Kristobal Kay, ed., *Peasants and Globalization: Political economy, rural transformation, and the agrarian question*. London: Routledge, 2008.

Amanulloh, Naeni. *Demokratisasi Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, 2015.

Antlov, Hans. "Not Enough Politics! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia", dalam *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation* diedit oleh E. Aspinal dan G. Fealy. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003a.

Antlov, Hans. *Negara Dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal*. Yogyakarta: Lappera Pustaka Umum, 2003b.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

- Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. *Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan dan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa*. Jakarta: BPKP, 2015.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. “Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan & Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa,” 2013.
- Baogong, He. *Rural Democracy in China: The Role of Village Elections*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Blair, Harry. “Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries,” *World Development*, 28 (1).
- Bock, Bettina B. dan Sally Shortall, eds. *Gender and Rural Globalization: Internasional Perspective on Gender and Rural Development*. Boston: CABI, 2017.
- BPS, 2018. Grafik Persentase Penduduk Miskin di Indonesia.
- Byong, Man Ahn, dan William B. Boyer. “Rural Development and Leadership Patterns in South Korea.” *Korean Studies*. Vol. 8, 1984.
- Cahyono, Heru (ed), *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*. Jakarta: P2P LIPI, 2006.
- Cahyono, Heru(ed). *Konflik Elite Politik di Pedesaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Choe, Chang Soo. “Key Factors to Successful Community Development: The Korean Experience”, *Discussion Paper No. 39*, Tokyo: Institute of Developing Economies, 2015.
- Chun, Chang, dan Yujiang Wang. “The Nature of the Township-Village Enterprise.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 19, 1994: 434–452.
- Craig J. Calhoun. *Contemporary Sociological Theory*. Wiley-Blackwell, 2002.
- Kementerian Keuangan. *Kisah Sukses Dana Desa: Lilin-lilin Kecil di Ufuk Fajar Nusantara*. Jakarta: Dirjen Perbendaharaan Kemenkeu, 2018.
- Dickerson, Mark O., dan Robert Sotton. *Northern Self-Government and Subsidiarity: Centralization vs. Community Empowerment*. The Royal Commission on Aboriginal Peoples 1995.
- Dickerson, Mark O.dan Robert Sotton, *Northern Self-Government and Subsidiarity: Centralization vs. Community Empowerment*.Ottawa: The Royal Commission on Aboriginal Peoples, 1995.

- Eko, Sutoro, M. Barori, dan Hastowiyono. *Desa Baru, Negara Lama*. Yogyakarta: Penerbit Pascasarjana-STPMD “APMD,” 2017.
- Eko, Sutoro. *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*. Yogyakarta: IRE, 2005.
- Eko, Sutoro. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembangunan Desa, 2003.
- Eon, Seok-Jin. “Synergy between State and Rural Society for Development: An Analysis of the Governance System of the Rural Saemaul Undong in Korea.” *Korea Observer*. Vol. 42, No. 4 (Winter, 2011): 583–620.
- Fox, Achim., dan Christine Wong. “Financing Rural Development for a Harmonious Society in China: Recent Reforms in Public Finance and Their Prospects.” *Policy Research Working Paper 4693*. Washington, D.C.: World Bank, 2008.
- Graham, J., Amos, B., dan Tim Plumptre. *Principles for Good governance in the 21st Century*, Policy Brief Institute on Governance, No. 15, August 2003: 3
- Grindle, Merilee S, ed. *Getting Good Government Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston, MA: Desktop Publishing & Design Co, 1997.
- Gunawan, Jamil, Sutoro Eko Yunanto, Anton Birowo, dan Bambang Purwanto, eds. *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*. Jakarta: LP3ES, 2005.
- Gutmann, Amy dan Dennis Thompson. *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press..
- Habermas, Jürgen. “Three Normative Models of Democracy.” Dalam *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of Political* diedit oleh Seyla Benhabib. New Jersey: Princeton University Press, 1996.
- Hardiman, F. B. “Demokrasi Deliberatif: Refleksi tentang Pilihan Demokrasi dan Syarat Kemungkinannya di Indonesia” (makalah untuk kegiatan Seri Diskusi Demokrsai CESDA-LP3ES, Jakarta: Agustus, 2006).
- Hindess, Barry. “Socialism and Democracy: The Elaborations of the Idea a Self-Governing Community”. *History of European Ideas*. Vol. 19, No. 1–3 (1994): 309–315.
- Jae, Eon Yu., dan Chul Ming Jun. “The Emergency of Community-bases Capitalism: The Case Korean Village Enterprises.” Dalam *Capitalism*

- and the Social Relationship: An Organizational Perspective* dalam Hamid Kazeroony dan Agata Stachowicz-Stanusch. Ed. London: Palgrave Macmillan, 2014.
- Jin, Wook Choi, Changsoo Choe, dan Jaehoon Kim. *Local Government and Public Administration in Korea*. Seoul: Local Government Official Development Institute, /tanpa tahun./.
- Kades Tanjungsari. “Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kades Tanjungsari”. 2017
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. “Desa.” *Civilisations*. Vol. 4/1 (1954): 67–73.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka. 1984.
- Kelliher, Daniel. “The Chinese Debate over Village Self-Government.” *The China Journal*. No. 37 (Januari, 1997): 63–86.
- Kemenkeu RI. *Buku Pintar Dana Desa: Dana Desa untuk Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2012.
- Kementerian Keuangan. “Kebijakan Pengalokasian dan Penyaluran Dana Desa Tahun 2017”
- Kin-Sheun, Louie. “Village Self-government and Democracy in China: An Evaluation”. *Democratization*. Vol. 8/4 (2001): 34–54.
- Klotzbucher, Sascha., Peter Lassig, Jiangmei Qin, dan Susanne Weigelin-Schwiedrzik. “What Is New in the ‘New Rural Co-operative Medical System’? An Assessment in One Kazak Qounty of the Xinjiang Uyghur Autonomous Region”. *The China Quarterly*. No. 201 (Maret, 2010): 38–57.
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kades Tanjungsari 2017.
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Desa Tanjungsari Tahun Anggaran 2017.
- Lessner, Linda. “The Korean Local Government System: An Outline of the Local Decision Making Structure Affecting Urban and Rural Projects”. *Urban and Regional Report No. 77-11*. World Bank. May 1977.
- Mackenzie, W. J. M. *Explorations in Government: Collected Papers 1951–1968*. London: Macmillan Press, 1975.
- Mardiyata, Antun, “Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya”, *Jurnal Unair, Departemen Ilmu Administrasi*, <http://journal.unair.ac.id>, Volume 24.

- McGinnis, Michael D. "From self-reliant churches to self-governing communities: comparing the indigenization of Christianity and democracy in sub-Saharan Africa." *Cambridge Review of Internasional Affairs*. Vol. 20, No. 3 (September 2007): 401–416.
- Mitra, Shabana. "Toward a Multidimensional Measure of Governance." *Social Indikator Research*, Vol. 11 No. 2, Juni 2013, 477–496.
- Moch. Nurhasim (ed.). *Kapasitas Pemerintahan Desa*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2003.
- Moulin, Leo. "Local Self-Government as a Basis for Democracy: A Further Comment". *Public Administration*. Vol. 32 (Winter, 1954): 433–437.3 Tahun 2011.
- Naskah Akademik Masyarakat Adat yang merupakan bagian dari penyusunan RUU tentang Desa yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- National Bureau of Statistics of China. *China Statistical Yearbook 2017: 7-3 Main Items of General Public Budget Expenditure of the Central and Local Government 2016* (Beijing: China Statistic Press, 2017).
- National Bureau of Statistics of China. *China Statistical Yearbook 2016: 7-3 Main Items of General Public Budget Expenditure of the Central and Local Government 2015* (Beijing: China Statistic Press, 2016).
- National Bureau of Statistics of China. *China Statistical Yearbook 2015: 7-3 Main Items of General Public Budget Expenditure of the Central and Local Government 2014* (Beijing: China Statistic Press, 2015).
- National Bureau of Statistics of China. *China Statistical Yearbook 2014: 7-3 Main Items of General Public Budget Expenditure of the Central and Local Government 2013* (Beijing: China Statistic Press, 2014).
- National Bureau of Statistics of China. *China Statistical Yearbook 2013: 7-3 Main Items of General Public Budget Expenditure of the Central and Local Government 2012* (Beijing: China Statistic Press, 2013).
- Nurhasim, Moch, ed. *Masalah dan Kelemahan Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan*, Jakarta: P2P-LIPI, 2009, 43-45.
- Nurhasim, Moch, ed. *Model Tata Kelola Pemerintahan Desa yang Demokratis*, Jakarta: LIPI, 2008.
- Nurhasim, Moch, ed. *Penguatan Kapasitas Desa di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik-LIPI, 2007.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

- Pearson, Thomas S. *Russian Officialdom in Crisis: Autocracy and Local Self-Government, 1861–1900*. New York: Cambridge University Press, 1989.
- Peraturan pemerintah No 43 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Priyarsono, D. S., “Membangun dari Pinggiran: Tinjauan dari Perspektif Ilmu Ekonomi Regional”, *Journal of Regional and Rural Development Planning*, Vol. 1/1 (Februari, 2017), 42–52.
- Rai, S. “Local Politics and Government in India.” Makalah dipresentasikan pada *Kongres Dunia XVIII Asosiasi Ilmu Politik Internasional*; Agustus 2000; Quibec City.
- Rosenberg, Lior. “Why Do Local Officials Bet on the Strong? Drawing Lessons from China’s Village Redevelopment Program”. *The China Journal*. No. 74 (Juli, 2015), 18–42.
- Rukminto Adi, Isbandi. *Pemikiran-pemikiran dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Lembaga Penerbit UI, 2002.
- Sandjojo, Eko Putro. *Buku Panduan Pelaksanaan Undang-Undang Desa Berbasis Hak*. Jakarta: Lakpesdam PBNU & The Institute For Ecosoc Right, 2016.
- Sarma, Atul., dan Debabani Chakravarty. *Integrating the Third Tier in the Indian Federal System*. Singapura: Palgrave Macmillan, 2018.
- Seligman, Adam B. *The Idea of Civil Society*. New York: Free Press, 1992.
- Seok-Jin, Eon. “Synergy between State and Rural Society for Development: An Analysis of the Governance System of the Rural Saemaul Undong in Korea”. *Korea Observer*. Vol. 42, No. 4, Winter, 2011.
- Sharpe, M. E. Dalam “Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya,” diedit oleh Antun Mardiyanta, *Jurnal Unair*, Departemen Ilmu Administrasi, <http://journal.unair.ac.id>, Volume 24, Nomor 3 Tahun 2011, 261–271.
- Snyner, Scott A., dan Seukhoon Paul Choi. “From Aid to Development Partnership: Strengthening US-Republic of Korea Cooperation in International Development”. *Working Paper Council on Foreign Relations*. February 2012.
- Soejamto. *Daerah istimewa dalam kesatuan negara Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, 1988.

- Sumodiningrat, Gunawan dan Ari Wulandari. *Membangun Indonesia Dari Desa*. Yogyakarta, Media Pressindo, 2016.
- Surat Pelimpahan Perkara Acara Pemeriksaan Biasa. Nomor: B-6995/05.03/Ft.1/12/2017.
- Surbakti, Ramlan. “Demokrasi Deliberatif”, dalam *Politik dan Pemerintahan Indonesia* diedit oleh Anndy Ramses M dan La Bakry, Jakarta: MIPI, 2009.
- Tim Lopera. *Otonomi versi Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-bayang Otoriterisme*. Yogya: Lopera Pustaka Utama, 2000.
- Tim Penyusun Naskah Akademik RUU Tentang Desa, Naskah Akademik RUU Tentang Desa, Depdagri, Jakarta, 2007.
- UNDP. “Saemaul Initiative Towards Inclusive and Sustainable New Communities”. *United Nations Development Program*. 24 Januari 2014.
- Vejpeyi, Dharendra K. dan Jenifer M. Arnold, “Evolution of Local Self-Government in India”, dalam Dharendra K. Vejpeyi, ed., *Local Democracy and Politics in South Asia*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2003.
- Vejpeyi, Dharendra K. dan Jenifer M. Arnold, “Evolution of Local Self-Government in India”, 39–40.
- Vejpeyi, Dharendra K., dan Jenifer M. Arnold. “Evolution of Local Self-Government in India”. Dalam *Local Democracy and Politics in South Asia* dire. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2003, 33–43.
- Wasistiono, Sadu dan M. Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokus Meida, 2006, 3.
- Whalen, Hugh. “Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government”. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*. Vol. 26, No. 3 (Agustus 1960) 377–395.
- Whalen, Hugh. “Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government”, *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 26, No. 3, Agustus 1960, 377.
- Whang, In-Joung. *Integrative Rural Development in Korea: Evaluation and Prospect of Saemaul Undong* (Seoul: Korean Rural Economics Institute, 1980).

- Winarno, Budi. *Komparasi Organisasi Pedesaan dalam Pembangunan*. Yogyakarta: Media Pressindo, 2003.
- World Bank, Governance and Development, Washington DC: The World Bank, 1992.
- Xiang, Wu. *Contemporary Chinese Rural Reform*. Singapura: Springer, 2016.
- Xiaoshan, Zhang., dan Zhou Li. Ed. *China's Rural Development Road*. Singapura: Social Sciences Academic Press dan Springer Nature, 2018.
- Yabbar, Rahmah, dkk. *Tata Kelola Pemerintahan Desa (Dari Peraturan Di Desa Hingga Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa Dari Perencanaan Pembangunan Desa Hingga Pengelolaan Keuangan Desa)*. Surabaya: Pustaka, 2015.
- Yasin, Muhammad, Ahmad Rofik, Fachurrahman, Bejo Untung, Maya Ronstanty, Setyo Dwihewanto, Iskandar Saharudin, dan Fitria Muslih. *Anotasi UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Jakarta: Pattiro, 2015.
- Yu, Jae Eon, dan Chul Ming Jun. "The Emergency of Community-bases Capitalism: The Case Korean Village Enterprises." Dalam *Capitalism and the Social Relationship: An Organizational Perspective*. London: Palgrave Macmillan, 2014, 211–227

Media Internet

- "Visi dan Semangat Undang-Undang Desa 2," diakses pada 31 Desember 2017, <http://www.cifdes.web.id/2016/01/visi-undang-undang-desa.html>.
- Agusta, Ivanovich. "Menyehatkan Fiskal Desa." *Tempo.co*, 27 April 2019. Diakses pada 15 Mei 2018. <https://indonesiana.tempo.co/2017/08/11/>.
- Antara Jateng, 20 Oktober 2017.
- Berita Majalengka Online. "Dr. H. Karna Sobahi, M.MPd Lantik Kepala Desa Tanjungsari Kecamatan Sukahaji." Diakses pada 22 Juni 2018. http://liputanpers.blogspot.com/2012_02_01_archive.html.
- BPS. "Press Release BPS." diakses pada 15 Juli 2018. <https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/01/02/1413/>.
- CNN. "Ketimpangan Tinggi, Desa Terancam Ditinggal Penduduk" diakses pada 15 Juli 2019. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/2015>.
- Denhardt, JV. dan RB Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Expanded Edition) (New York: 2007); M. E. Sharpe,

dalam “Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya,” ed. Antun Mardiyanta, *Jurnal Unair* (Departemen Ilmu Administrasi, <http://journal.unair.ac.id>, Volume 24, Nomor 3 Tahun 2011) 261–271

Desa Tanjungsari, “Rencana Kerja Pemerintah Desa Tahun 2018”, diakses pada 4 Juli 2019, <http://tanjungsari.desa.id/2017/11/09/rencana-kerja-pemerintah-desa-tahun-2018/#comment-40>.

Desa Tanjungsari, “Sejarah Desa,” diakses pada 15 Maret 2018, <http://tanjungsari.desa.id/sejarah/>.

Desa Tanjungsari. “Rencana Kerja Pemerintah Desa Tahun 2018.” diakses pada 4 Juli 2019. <http://tanjungsari.desa.id/2017/11/09/rencana-kerja-pemerintah-desa-tahun-2018/#comment-40>.

Diakses pada 02 Agustus 2017, DetikNews.

Diakses pada 11 Agustus 2017, <https://news.detik.com/>.

Diakses pada 28 Agustus 2017, beritajatim.com.

Diakses pada 31 Desember 2017, <https://economy.okezone.com/2017/09/14>.

Diakses pada 31 Desember 2017, [https://kumparan.com/23 Agustus 2017](https://kumparan.com/23-Agustus-2017).

Diakses pada 31 Desember 2017, <https://tribundesa.com/2017/10/15/>

Diakses pada Selasa, 19 Desember 2017, <https://daerah.sindonews.com/>.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan. “Rician Dana Desa Tahun Anggaran 2017 Menurut Kabupaten/Kota.” Diakses pada 10 September 2018. <http://www.djpk.depkeu.go.id/wp-content/uploads/2016/11/RINCIAN-ALOKASI-DANA-DESA-TA-2017-UPLOAD.pdf>.

Elip, Emil R., “Desa, UU Desa 2014, dan Perubahan Sosial”. Diakses pada 15 Juli 2018 <https://sosbud.com/2014/03/12/desa-uu-desa-2014-dan-perubahan-sosial-641031.html>.

Eon, Seok-Jin, “Synergy between State and Rural Society for Development: An Analysis of the Governance System of the Rural Saemaul Undong in Korea”, *Korea Observer*, Vol. 42, No. 4 (Winter, 2011): 598.

<http://inovasidesa.or.id/2017/09/20/id-02004-sakola-desa-peningkatan-kapasitas-pemerintah-desa-di-majalengka/>, diakses pada 15 Mei 2019.

<http://www.forumdesa.org/rencana/BukuTOR.pdf>.

<http://www.ronajatim.com>, 13 Maret 2018.

Humas DJPK. “Perubahan Rincian Dana Desa Menurut Daerah Kabupaten/ Kota Tahun Anggaran 2018”, 10 Januari 2018. Diunduh pada hari Selasa, 10 Juli 2018. <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5800;>

Kamardi, “Kemandirian Desa di Indonesia, antara Cita dan Realita Kemandirian Desa di Indonesia.” Makalah yang disampaikan pada *Seminar Nasional Kehutanan* bertemakan “Hutan Desa: Alternatif pengelolaan hutan Berbasis Masyarakat,” yang diselenggarakan oleh Damar (Centre for Development and Managing of Natural Resources) di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 23 April 2003. Http://www.damar.or.id/library/makalah_05.php.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Kebijakan Pengalokasian dan Penyaluran Dana Desa Tahun 2017”, diakses pada 1 Agustus 2018, <http://www.djpk.depkeu.go.id/wp-content/uploads/2016/11/Paparan-Kemenkeu.pdf>.

Kompas, “Negara Agraris, Mengapa Harga Pangan di Indonesia Rawan Bergejolak?”, diakses pada 19 Februari 2017, <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/02/19/>.

Kompas. “Menjawab Kekhawatiran Dana Desa”. 26 Juni 2015. Diakses pada 4 Maret 2018. www.kompas.com.

Kompas. “Negara Agraris, Mengapa Harga Pangan di Indonesia Rawan Bergejolak?” Diakses pada 19 Februari 2017. <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/02/19/>.

Merdeka.com, 29 Agustus 2017. Itu merupakan hasil temuan Inspektorat Pemkab Sidoarjo. Barang buktinya enam stempel palsu, hasil LHP, keterangan 10 saksi (termasuk BPD), serta keterangan tersangka. Lihat, <https://www.memo-x.com>, 29 Agustus 2018.

Publik News. “Dana Desa dapat Dipergunakan untuk Empat Hal.” Diakses pada 1 Agustus 2018. <http://publik-news.com/dana-desa-dapat-dipergunakan-untuk-empat-hal-2017/>.

Republika. “Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra)”, *Republika online*, 3 Mei 2015.

Republika.co.id, 22 Januari 2018.

Sriningrum, Prabawati. "Inovasi Desa Mampu Mempercepat Penggunaan Ladang Desa itu". Diakses pada 31 Desember 2017. <http://ekonomi.akurat.co/id-150828-read-inovasi-desa-mampu-mempercepat-penggunaan-dana-desa>.

Suwidarno, Laudy, SE, M.Ak. "Peluang dan Ancaman Otonomi Desa Pasca UU Nomor 6 Tahun 2014." Diakses pada 31 Desember 2017. <http://uptlpkd.bpkad.jatimprov.go.id/peluang-dan-ancaman-otonomi-desa-pasca-uu-nomor-6-tahun-2014/>

Tribunnews.com, 23 Oktober 2017.

Yulida Medistiara, "ICW Sebut Pak Kades Paling Banyak Korupsi Danda Desa", detik.com, 11 Agustus 2017, <https://news.detik.com/berita/d-3596041/icw-sebut-pak-kades-paling-banyak-korupsi-dana-desa>.

Yuna, P., dan Se-Jeong, Chang. "First global Saemaul forum kicks off", diunduh pada 17 September 2018 dari <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=2996334>.

Perundang-undangan

Konsituti Tiongkok 1982 tentang Komisi Desa untuk warga perdesaan dan Komisi Residen untuk warga perkotaan.

Lampiran Perdes Nomor 3 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa Tahun 2016.

Peraturan Desa No. 14 tahun 2016 tentang Rancangan APBDes Tanjungsari tahun 2017.

Perdes Desa Tanjungsari No. 14 Tahun 2016 tentang Rancangan APBDes 2017.

Perdes No. 3 Tahun 2016

Perdes No. 6 Tahun 2017 tentang Perubahan RKP Desa Tahun 2017.

Perdes Tanjungsari No. 4 Tahun 2017 tentang Laporan Realisasi Pelaksanaan APBDes Semester Pertama Pemerintahan Desa Tanjungsari Tahun Anggaran 2017.

Perdes Tanjungsari No. 7 Tahun 2017 per tanggal 6 November 2017 tentang Perubahan APBDes tahun 2017

Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Wawancara

FGD di Desa Tanjungsari, April 2018.

FGD di Desa Harumsari, Maret 2018.

Wawancara dengan DI, 26 Maret, di Harumsari.

Wawancara dengan HAK, pendamping desa, 27 Maret 2018, di Harumsari.

Wawancara dengan I, 26 Maret 2018, di Harumsari.

Wawancara dengan IY, 26 Maret 2018, di Harumsari.

Wawancara dengan Kasie Pemberdayaan Masyarakat, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kab. Sidoarjo, 26 Maret 2018 di Sidoarjo.

Wawancara dengan Kepala BPMD Kabupaten Majalengka, April 2018.

Wawancara dengan Kepala Desa Tanjungsari, April 2018.

Wawancara dengan Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Desa (DPMD) Kabupaten Majalengka, April 2018.

Wawancara dengan Ketua Asosiasi BPD Kab. Sidoarjo, SG, 29 Maret 2018, di Sidoarjo.

Wawancara dengan Ketua BPD dan Sekretaris Desa Tanjungsari, April 2018.

Wawancara dengan Ketua Karang Taruna, JAW 27 Maret 2018, di Harumsari.

Wawancara dengan Kuwu Tasrip, April 2018.

Wawancara dengan MI, mantan anggota LPM yang dipecat oleh Kades Joko Cawuk, 30 Maret 2018.

Wawancara dengan Sekretaris Desa Tanjungsari, April 2018.

Daftar Singkatan



ADD	: Alokasi Dana Desa
APBD	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBDes	: Anggaran Pendapatan Belanja Desa
Balon	: Bakal calon
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPMD	: Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa
BPS	: Biro Pusat Statistik
BPWD	: Badan Perwakilan Warga Desa
BUMDes	: Badan Usaha Milik Desa
DAU	: Dana Alokasi Umum
DBH	: Dana Bagi Hasil
DD	: Dana Desa
Destika	: Desa Teknologi Informatika dan Komunikasi
DPMD	: Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

Buku ini tidak diperjualbelikan.

GSD	: Gerakan Sekolah Desa
GSLF	: Global Saemaul Leadership Forum
HOKWD	: Hukum Organik Komisi Warga Desa
ICW	: Indonesia Corruption Watch
IPM	: Indeks Pembangunan Manusia
Kades	: Kepala Desa
Kemendagri	: Kementerian Dalam Negeri
Kemendes PDDT	: Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
Kemenkeu	: Kementerian Keuangan
KOICA	: Korea Internasional Cooperation Agency
Korbinwas	: Koordinasi, pembinaan, dan pengawasan
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KWD	: Komisi Warga Desa
LG	: Local Government
LKMD	: Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LP	: Lembaga Pemasarakatan
LSG	: Local Self Government
Musrenbang	: Musyawarah perencanaan pembangunan
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
OGS	: Organisasi Gerakan Saemaul
Orba	: Orde Baru
Orla	: Orde Lama
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
Pemda	: Pemerintah daerah
Pemkab	: Pemerintah kabupaten
Pemkot	: Pemerintah kota
Pemprov	: Pemerintah provinsi
Perpres	: Peraturan Presiden
Pilkades	: Pemilihan kepala desa
PKK	: Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
PMK	: Peraturan Menteri Keuangan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

PNPM	: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PPKD	: Program Pembangunan Kembali Desa
RAB	: Rencana Anggaran Belanja/Rancangan Anggaran Biaya
RKD	: Rekening Kas Desa
RKPDes	: Rencana Kerja Pemerintah Desa
RKUD	: Rekening Kas Umum Daerah
RPJMDes	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa
RT	: Rukun tetangga
RW	: Rukun warga
SDA	: Sumber Daya Alam
SDM	: Sumber Daya Manusia
SGC	: Self Governing Community
SLTA	: Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
TI/IT	: Teknologi informasi/Informasi Teknologi
Tipikor	: Tindak Pidana Korupsi
TVE	: Town Village Enterprise
UMKM	: Usaha Masyarakat Kecil Menengah
UU	: Undang-Undang
UUD NRI	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Indeks



- Achim Fox dan Christine Wong, 76
- Alokasi Dana Desa, 2, 115, 241
- Antlov, 25, 93, 229
- APBD, 2, 6, 17, 99, 102, 115, 154, 157, 161, 163, 164, 221, 241
- APBDes, 121-122, 129, 135, 140, 143, 148-153, 155, 157, 159, 172, 178, 182, 188, 191, 194, 239, 240, 241
- Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD), 144
- Badan Permusyawaratan Desa (BPD), 8, 91, 94, 105, 124, 208, 227
- Badan Perwakilan Warga Desa (BPWD), 67
- Badan Usaha Milik Desa (BUM-Des), 103
- Cahyono, 9, 44, 88, 230, 251
- Chun Chang dan Yujiang Wang, 82
- Dana Alokasi Umum (DAU), 2
- Dana Bagi Hasil (DBH), 2, 116
- Dana Desa (DD), 6, 115
- Eko, Sutoro, 231
- Fox, Achim., dan Christine Wong, 231
- Grindle, Merilee S, 231
- Hindess, Barry, 231

Buku ini tidak diperjualbelikan.

- IPM, 159, 242
- Jae, Eon Yu., dan Chul Ming Jun
231
- Jin, Wook Choi, 232
- Kades, 6, 16, 117, 158-159, 172-
175-178, 182-189, 192, 215,
232, 239-240, 242
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo,
232
- Kemendagri, 10, 11, 17, 144, 196,
198, 214, 217, 242
- Kemendes-PDPT, 144, 196, 198,
214, 217
- Kemenkeu, 1, 17, 19, 54, 232, 238,
242
- LG, 56, 242
- LKMD, 91, 242
- LSG, 55-60, 62-63, 65, 206, 242
- Musrenbang, 163
- NKRI, 54, 122, 123, 203, 204, 222,
242
- OGS, 72, 242
- PAD, 152, 153, 157, 242
- PNPM, 14, 28, 96, 108, 180, 243
- RKD, 17, 243
- RKPDes, 14, 121, 123, 139, 148,
149, 151, 163, 165, 243
- Seok-Jin, 70, 73, 231, 234, 237
- Seok-Jin Eon, 70, 73
- SGC, 57-59, 62, 65, 206, 243
- Sutoro, 18, 92, 231
- TI, 134, 137, 139, 140, 142, 215,
224, 243
- TVE, 81, 82, 243
- UMKM, 155, 158, 243
- UU No. 6/2014 2, 9, 23, 29, 86-89,
91, 92, 95, 96, 98, 100-106,
110, 113, 115, 121, 129, 133,
139, 207, 211
- UU No. 32/2004, 86-89, 91-92,
94-95, 97, 103, 105, 106, 208
- Vejpeyi, Dhirendra K, 235
- Wasistiono, Sadu, 235
- Winarno, Budi, 236
- Xiang, Wu, 236
- Xiaoshan, Zhang, 236
- Yu, Jae Eon, 236
- Yu, Jae Eon, dan Chul Ming Jun,
236
- Zhou Li 62, 236

Biodata Penulis



Heru Cahyono

Peneliti senior pada Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI). Sarjana Ilmu Politik FISIP UI. Pernah menjadi wartawan (1991–1999). Karya yang telah dipublikasikan, antara lain *Peranan Ulama dalam Golkar: dari Pemilu sampai Malari* (Sinar Harapan, 1992); *Pangkopkamtib Jenderal Soemitro dan Peristiwa 15 Januari'74* (Sinar Harapan, 1998). Kecuali itu, juga kontributor pada buku *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia* (Sinar Harapan, 1998); *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru* (Yayasan Obor Indonesia, 1998); *Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilu 1997* (Yayasan Obor Indonesia, 1999); *Tentara Mendamba Mitra* (Mizan, 1999); *Tentara yang Gelisah* (Mizan, 1999); *Soemitro Djojohadikusumo: Jejak Perlawanan Begawan Pejuang* (Sinar Harapan, 2000); *Kerusuhan Sosial di Indonesia* (Grasindo, 2001); *Konflik Antar Elit Politik Lokal* (Pustaka Pelajar, 2005); *Konflik Elite*

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Politik di Pedesaan (Pustaka Pelajar, 2005); *Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia* (Pustaka Pelajar, 2006); *Runtuhnya Gampong di Aceh: Studi Masyarakat Desa yang Bergolak* (Pustaka Pelajar, 2008); *Beranda Perdamaian: Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki* (Pustaka Pelajar, 2008). E-mail: alii_pjm@yahoo.com.

Moch. Nurhasim

Peneliti senior di Pusat Penelitian Politik LIPI sejak tahun 1997. Pada tahun 1998, terlibat dalam gerakan menolak Presiden Soeharto bersama dengan 18 peneliti PPW LIPI lainnya. Dia menyelesaikan studi S1 jurusan Politik di Universitas Airlangga dan S2 bidang Politik di Universitas Indonesia dengan tesis masalah perdamaian di Aceh. Penelitian yang pernah ditekuni adalah kaitannya dengan konflik di berbagai daerah, masalah pedesaan, pemilihan umum, partai politik, dan masalah kemiliteran. Selain menulis buku, yang bersangkutan juga aktif dalam menulis kolom/artikel di media massa, seperti Kompas, Sindo, Republika, Jawa Pos, Koran Tempo, dan lainnya. Selain itu, dia juga aktif sebagai Pengurus Pusat Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), Jakarta. Penulis dapat dihubungi melalui e-mail: nurhasimlipi@gmail.com.

R. Siti Zuhro

Peneliti senior di Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI). Gelar sarjana di bidang Hubungan Internasional diperoleh dari FISIP Universitas Jember. Mendapatkan gelar MA Ilmu Politik dari Flinders University, Australia. Gelar Ph.D Ilmu Politik dari Curtin University, Australia. Sebagai peneliti senior, beliau sudah banyak menghasilkan karya tulis, di antaranya *Demokrasi Lokal; Perubahan dan Kesenambungan Nilai-nilai Budaya Politik Lokal di Jawa Timur* (Yogyakarta: Ombak, 2009);

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Demokrasi Lokal; Peran Aktor dalam Demokratisasi (Yogyakarta: Ombak, 2009); *Kisruh Perda: Mengurai Masalah dan Solusinya* (Yogyakarta: Ombak, 2010); dan lainnya. *E-mail*: rszuhro@gmail.com atau wiwieqsz@yahoo.com.au.

Agus R. Rahman

Peneliti senior pada Pusat Penelitian Politik LIPI sejak tahun 1988. Setelah menyelesaikan S1 di UGM pada tahun 1987, ia meneruskan S2 ke FEUI yang diselesaikannya pada tahun 2003. Sekarang ia menekuni bidang penelitian desa-kota dan perbatasan. Selain itu, ia juga aktif sebagai pengurus dalam PP AIPI. Penelitian yang pernah dilakukan adalah penelitian perdesaan dan kerjasama ekonomi subregional di Asia Tenggara. *E-mail*: gusr2lipi@yahoo.com atau gusr2lipi@gmail.com.

Nyimas Latifah Letty Aziz

Peneliti pada Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI). Menyelesaikan pendidikan S1 dengan jurusan Ekonomi Manajemen di Universitas Jambi dan S2 dengan program *Double Degree* dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dengan jurusan *Urban and Regional Planning* dan melanjutkan ke Erasmus Universiteit Rotterdam, Belanda dengan jurusan *Urban Management and Development*, memperoleh gelar Master pada tahun 2012 dan 2013. Saat ini penulis fokus pada kajian otonomi daerah dan politik ekonomi: politik ekonomi dan pembangunan wilayah, politik ekonomi dan pemerintahan, politik ekonomi dan kemiskinan, serta politik dan lingkungan. *E-mail*: nyimas.letty@gmail.com.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

PENGELOLAAN DANA DESA

**Studi dari Sisi Demokrasi dan
Kapasitas Pemerintahan Desa**

Sejak tahun 2014, Pemerintah Indonesia telah menggelontorkan dana sebesar kurang lebih satu miliar rupiah bagi desa di seluruh pelosok negeri. Semangatnya adalah agar desa dapat melakukan perubahan dan pembangunan demi meningkatkan kesejahteraan warganya. Sekian tahun telah berjalan, ternyata dampak yang dihasilkan dari pengimplementasian dana desa masih belum merata. Sebagian desa telah berhasil mengelola dana tersebut dengan efisien dan inovatif sehingga membawa perubahan yang nyata. Namun, tidak sedikit pula terjadi kasus penyimpangan, terbukti dari ratusan kepala desa yang tersangkut kasus korupsi dana desa.

Buku ini hadir di tengah-tengah dinamika dan problematika penggelontoran dana desa tersebut. Sudut pandang demokrasi dan kapasitas pemerintahan desa akan menjadi fokus utama untuk menjawab pertanyaan yang muncul terkait pengelolaan dana desa. Apakah pemerintah sudah menyiapkan regulasi dan aturan yang jelas terkait penyaluran dana desa? Seperti apa kondisi desa ketika menerima dan dana tersebut? Langkah apa saja yang dilakukan desa agar dapat mengelola dana desa dengan sebaik-baiknya?

Semoga buku ini dapat menjadi penerang sekaligus pegangan bagi para pihak yang ikut terlibat dalam pengimplementasian dana desa.

Selamat membaca!



Diterbitkan oleh:

LIPI Press, anggota Ikapi
Gedung PDDI LIPI, Lantai 6
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta 12710
Telp.: (021) 573 3465
E-mail: press@mail.lipi.go.id
Website: lipipress.lipi.go.id

e-ISBN 978-602-496-116-9

