

# Studi Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa *Laporan Baseline*



Muhammad Syukri

Palmira Permata Bachtiar

Asep Kurniawan

Gema Satria Mayang Sedyadi

Kartawijaya

Rendy Adriyan Diningrat

Ulfah Alifia

**LAPORAN PENELITIAN SMERU**

**Studi Implementasi Undang-Undang  
No. 6 Tahun 2014 tentang Desa  
Laporan *Baseline***

Muhammad Syukri

Palmira Permata Bachtiar

Asep Kurniawan

Gema Satria Mayang Sedyadi

Kartawijaya

Rendy Adriyan Diningrat

Ulfah Alifia

**Editor:**

Mukti Mulyana

**The SMERU Research Institute**

**April 2018**

# TIM PENELITIAN

## **Penasehat Penelitian**

Syaikhu Usman

Widjajanti Isdijoso

## **Peneliti**

Asep Kurniawan

Gema Satria Mayang Sedyadi

Kartawijaya

Muhammad Syukri

Palmira Permata Bachtiar

Rendy Adriyan Diningrat

Ulfah Alifia

## **Peneliti Lapangan**

Akhmad Fadli

Edelbertus Witu

Ilham Martadona

Nuzul Iskandar

Ridwan Muzir

**Data Katalog-dalam-Terbitan The SMERU Research Institute**

Muhammad Syukri

LAPORAN PENELITIAN SMERU: Studi Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Laporan Baseline./ Ditulis oleh Muhammad Syukri, dkk.

Xvi; 117 hlm.; 29 cm.

ISBN 978-602-7901-62-9 (versi elektronik)

1. Implementasi Undang-undang      2. Desa

I. Judul

307.72 –ddc 23



Ciptaan disebarluaskan di bawah Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial 4.0 Internasional.

Konten SMERU dapat disalin atau disebarluaskan untuk tujuan nonkomersial sejauh dilakukan dengan menyebutkan The SMERU Research Institute sebagai sumbernya. Jika tidak ada kesepakatan secara kelembagaan, format PDF publikasi SMERU tidak boleh diunggah dalam jaringan (daring) dan konten daring hanya bisa dipublikasikan melalui tautan ke situs web SMERU.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Studi dalam publikasi ini sebagian besar menggunakan metode wawancara dan diskusi kelompok terfokus. Semua informasi terkait direkam dan disimpan di kantor SMERU.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, hubungi kami melalui nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat surel [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id); atau kunjungi situs web [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id).

Foto Sampul: Gema Satria Mayang Sedyadi (The SMERU Research Institute)

## UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan penelitian ini tersusun atas bantuan berbagai pihak sejak awal proses penelitian. Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Local Solutions to Poverty (LSP) World Bank yang telah menyediakan dana dan supervisi untuk pelaksanaan proyek ini. Kami juga menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya kepada para narasumber yang bersedia memberikan data atau informasi, diwawancarai, serta ikut serta dalam diskusi kelompok terfokus (FGD). Mereka adalah para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten, baik pejabat pemerintahan maupun lembaga non-pemerintahan terkait pengelolaan desa di Kabupaten Batanghari, Kabupaten Merangin, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Wonogiri, dan Kabupaten Ngada, serta beberapa pejabat di tingkat kecamatan di lima daerah tersebut. Selain itu, rasa hormat juga kami sampaikan kepada para pejabat pemerintahan dan masyarakat di 10 desa studi yang telah membantu meluangkan waktu dan tenaga selama proses penelitian awalan bahkan hingga pemantauan berlangsung sampai 2017 mendatang.

Terakhir, kami juga menyampaikan penghargaan kepada Aulia Rizky, staf magang di The SMERU Research Institute yang telah mendukung kami dalam penatakelolaan data serta lima pemantau lapangan yang telah bersedia tinggal di lokasi studi dan membantu kami menyempurnakan laporan studi ini. Terima kasih telah membuat laporan ini makin berkualitas.

## Studi Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa: Laporan *Baseline*

Muhammad Syukri, Palmira Permata Bachtiar, Asep Kurniawan, Gema Satria Mayang Sedyadi, Kartawijaya, Rendy Adriyan Diningrat, dan Ulfah Alifia.

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), kebijakan tentang desa dianggap tidak banyak memberikan perubahan bagi desa, khususnya dari segi tata kelola pemerintahan desa. Oleh karena itu, kelahiran UU Desa menjadi harapan baru untuk kemajuan desa disebabkan UU ini menempatkan desa sebagai subjek yang mampu mengatur dan mengelola dirinya sendiri. Studi ini merupakan studi awalan sebagai bagian dari studi longitudinal tiga tahun. Studi ini memantau bagaimana pemerintah desa menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas) pada tahun awal pelaksanaan UU Desa. Metode yang digunakan adalah kajian kualitatif dengan mengumpulkan informasi melalui diskusi kelompok terfokus, wawancara mendalam, observasi langsung, transek, dan pengumpulan dokumen. Lokasi studi berada di sepuluh desa pada sembilan kecamatan di lima kabupaten pada tiga provinsi di Indonesia.

Ada tiga temuan utama dalam studi awalan ini. Pertama, praktik tata kelola yang baik sudah berjalan dengan beberapa variasi antar wilayah studi. Kedua, praktik tata kelola pemerintahan desa belum sepenuhnya mengakomodasi kebutuhan masyarakat, terutama kelompok marginal. Terakhir, peran lembaga di luar desa dalam membantu proses tata kelola pemerintahan desa belum optimal. Oleh karena itu, beberapa hal yang direkomendasikan berdasarkan temuan tersebut, antara lain a) sosialisasi UU Desa secara lebih luas dan merata ke masyarakat, BPD, dan lembaga-lembaga lain di desa; b) adanya regulasi Pemerintah untuk mendorong pemerintah daerah memberikan pendampingan lebih intensif bagi pemerintah desa; dan c) Pendamping Desa diarahkan untuk lebih mendorong partisipasi masyarakat, terutama kelompok miskin dan marginal dalam proses pembangunan desa.

Kata kunci: UU Desa, tata kelola pemerintahan, pemerintahan desa, partisipasi, desa.

# DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	v
DAFTAR KOTAK	vi
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	vii
RANGKUMAN EKSEKUTIF	x
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Studi Awalan	2
1.3 Pertanyaan Penelitian	2
1.4 Lingkup Penelitian	3
1.5 Metodologi Penelitian	5
II. KONTEKS PENELITIAN: Kerangka Berpikir dan Analisis Regulasi	9
2.1 Tata Kelola dan Faktor-faktor yang Memengaruhinya dalam Pelaksanaan UU Desa	9
2.2 Regulasi Tentang Desa dan Pembangunan Desa	12
III. PROFIL LOKASI PENELITIAN DAN KONDISI LIMA ASET UTAMA	31
3.1 Kondisi Umum Kabupaten	31
3.3 Kondisi Umum Desa	38
3.4 Kondisi Pentagon Aset	41
IV. KELEMBAGAAN DAN LAYANAN DASAR DI TINGKAT DESA	59
4.1 Kelembagaan di Desa	59
4.2 Kelembagaan di Luar Pemerintahan Desa	69
4.3 Peran aktivis PNPM	74
4.4 Pelayanan Publik di Desa	76
4.5 Anggaran Pendapatan Belanja Desa	81
V. PRAKTIK TATA KELOLA PEMERINTAHAN DI DESA	85
5.1 Partisipasi dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa	85
5.2 Partisipasi Dalam Tata Kelola Komunitas	92
5.3 Transparansi Dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa	94
5.4 Transparansi dalam Tata Kelola Komunitas	95
5.5 Akuntabilitas dalam Tata Kelola Pemerintahan	96
5.6 Akuntabilitas dalam Tata Kelola Komunitas	103
5.7 Ketanggapan Pemerintah Desa	104
5.8 Ketanggapan Komunitas	105
5.9 Beberapa Faktor yang Memengaruhi Tata Kelola di Desa	106
VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	112
6.1 Kesimpulan	112
6.2 Rekomendasi	114
DAFTAR ACUAN	115

# DAFTAR TABEL

Tabel 1. Lokasi Penelitian	5
Tabel 2. Pemetaan Isu dan Topik dalam Pengumpulan Data	7
Tabel 3. Perbedaan Pengaturan Desa di Indonesia	13
Tabel 4. Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa (SOTK)	18
Tabel 5. Peraturan Terkait Keuangan Desa di Lokasi Penelitian	20
Tabel 6. Peraturan Terkait Tata Cara dan Pengalokasian DD dan ADD di Lokasi Penelitian	21
Tabel 7. Peraturan Tambahan Terkait Keuangan Desa di Lokasi Penelitian	21
Tabel 8. Peraturan Terkait Pengadaan Barang dan Jasa di Lokasi Penelitian	22
Tabel 9. Peraturan Terkait Akuntabilitas di Lokasi Penelitian	26
Tabel 10. Gambaran Umum Kondisi Kabupaten Lokasi Penelitian	31
Tabel 11. Kondisi umum topografi desa	38
Tabel 12. Kondisi Umum Demografis dan Penghidupan	39
Tabel 13. Gambaran Perbandingan APBDes 2014 dan 2015 Desa Lokasi Penelitian	40
Tabel 14. Aset Sosial Desa	46
Tabel 15. Aset Keuangan/Ekonomi Desa	49
Tabel 16. Aset Fisik/Infrastruktur Desa	51
Tabel 17. Aset Sumber Daya Alam Desa	53
Tabel 18. Guncangan di Desa Lokasi Studi	55
Tabel 19. Persepsi Peserta FGD terhadap Pihak yang Membantu Mengatasi Masalah di Desa	60
Tabel 20. Tipologi Pemilihan Kepala Desa	61
Tabel 21. Ringkasan Sejarah Sekitar Pemilihan Kepala Desa	63
Tabel 22. Tipologi Pemilihan Perangkat Desa	65
Tabel 23. Struktur Organisasi Pemerintah Desa dan Permasalahan	67
Tabel 24. Jumlah Aparatur Pemerintah Desa dan Ketua RT/RW	68
Tabel 25. Pemilihan Keanggotaan BPD	69
Tabel 26. Persepsi Masyarakat terhadap Penting dan Dekatnya Lembaga/Organisasi di Luar Pemerintahan Desa	72
Tabel 27. Sebaran Aktivistis PNPM Berdasarkan Jenis Kelamin dan Tingkat Pendidikan (%)	75
Tabel 28. Keterlibatan Mantan Aktivistis PNPM dalam Pemerintahan Desa Menurut Jenis Kelamin dan Pendidikannya dan Jabatan dalam Pemerintahan Desa (%) *	76
Tabel 29. Kepuasan Peserta FGD terhadap Pelayanan Administrasi di Desa	78
Tabel 30. Penghasilan Tetap dan Tunjangan Perangkat Desa dan BPD Tahun 2015	79
Tabel 31. UMP/UMK 2015	80
Tabel 32. Pelayanan Raskin oleh Desa	81

Tabel 33. Perbandingan antara RKPDes 2015 dan APBDes TA 2015	82
Tabel 34. Penggunaan Dana Desa dalam APBDes 2015	83
Tabel 35. Masa berlaku RPJMDes, RKPDes, dan Keberadaan PNPM	85
Tabel 36. Perbandingan Perumusan RPJMDes dan RKPDes	86
Tabel 37. Perbedaan Tingkat Partisipasi Antar Desa	89
Tabel 38. Praktik Akuntabilitas Pemerintahan Desa ke Lembaga Supradesa	97
Tabel 39. Praktik Akuntabilitas Pemerintah Desa ke Masyarakat	99
Tabel 40. Praktik Penyampaian Keluhan/Aspirasi Warga di Luar Mekanisme Formal	100
Tabel 41. Penilaian Pemantau Lapangan Terhadap Kualitas Kepala Desa	107

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Fokus Penelitian	4
Gambar 2. Sebaran Lokasi Studi	4
Gambar 3. Kerangka Berpikir Penelitian	10
Gambar 4. Suasana Desa Lekosoro	32
Gambar 5. Suasana Desa Kalikromo	34
Gambar 6. Suasana Desa Tiang Berajo	36
Gambar 7. Sekelompok perempuan membawa anak di Desa Seberang Sungai tengah berkumpul	43
Gambar 8. Peresmian Gereja di Desa Ndonga	44
Gambar 9. Perkebunan sawit di Desa Kelok Sungai Besar	48
Gambar 10. Warga di desa studi Kabupaten Ngada mengambil air bersih	51
Gambar 11. Hutan Adat Desa Jembatan Rajo	52
Gambar 12. Kabut Asap di Wilayah Jambi	54
Gambar 13. Abstraksi Hubungan Masyarakat dan Pemerintahan Desa	59
Gambar 14. Peningkatan Kapasitas Pemerintah Desa di Banyumas	65
Gambar 15. Suasana PraMusrenbang Desa Kelok Sungai Besar	86
Gambar 16. Perempuan di Desa Kalikromo juga turut mengerjakan pekerjaan "kasar" seperti membangun jalan desa	92
Gambar 17. Forum LKPJ di Desa Lekosoro	102

# DAFTAR KOTAK

Kotak 1. Pembagian Kewenangan Kementerian yang Mengurusi Desa	14
Kotak 2. Kebijakan Bantuan Khusus Keuangan Desa, Kabupaten Banyumas	16
Kotak 3. Akses Sumber Daya Berjejaring Antardesa	50
Kotak 4. PilKades Jadi Ajang Perjudian	62
Kotak 5. Minat Menjadi Kepala Desa Rendah	63
Kotak 6. Kelompok Keagamaan di Provinsi Jawa Tengah	70
Kotak 7. Kelompok Margo Utomo, Desa Beral	70
Kotak 8. Kegiatan Desa dan Kegiatan Keagamaan	73
Kotak 9. Pertimbangan Kalender Musim untuk Partisipasi	88
Kotak 10. Pemanfaatan Budaya Tablu dalam Perencanaan Desa	90
Kotak 11. Pengawasan Mandiri oleh Masyarakat Desa Terhadap Kontraktor Swasta	91
Kotak 12. Penyelenggaraan LKPJ oleh BPD Desa Ndonga	103
Kotak 13. Rencana Desa Sudah Dikonsepkan dari Atas	104
Kotak 14. Sinoman, Bala Bantuan untuk Hajatan Masyarakat	105
Kotak 15. Urunan Warga Marginal untuk Perbaikan Jalan	106

# DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

ADD	Alokasi Dana Desa
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBDes	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BBM	Bahan Bakar Minyak
BKAD	Badan Kerjasama Antar Desa
BKKDes	Bantuan Keuangan Khusus untuk Desa
BLSM	Bantuan Langsung Sementara Masyarakat
BPD	Badan Permusyawaratan Desa
BPMPD	Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa
BPJS	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
BUMDes	Badan Usaha Milik Desa
CDD	<i>Community Driven Development</i>
DD	Dana Desa
DPPKAD	Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FGD	<i>Focus Group Discussion</i>
HOK	Hari Orang Kerja
Juklak	Petunjuk Pelaksanaan
Juknis	Petunjuk Teknis
Kabag	Kepala Bagian
Kades	Kepala Desa
Kasi	Kepala Seksi
Kaur	Kepala Urusan
Kaurbang	Kepala Urusan Pembangunan
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
Kemendes PDTT	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
KPMD	Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa
KK	Kartu Keluarga
KKN	Kuliah Kerja Nyata
KUB	Kelompok Umat Basis
KTP	Kartu Tanda Penduduk
LAZISMU	Lembaga Zakat dan Shodaqoh Muhammadiyah
LGBT	Lesbian, Gay, Biseksual, dan Transgender
LKPP	Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
LKPJ	Laporan Keterangan Pertanggungjawaban
LLI	<i>Local Level Institution</i>
LPJ	Laporan Pertanggungjawaban

LPMD	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MAD	Musyawarah Antar Desa
MD	Musyawarah Desa
MDST	Musyawarah Desa Serah Terima
MKP	Musyawarah Khusus Perempuan
Mudika	Muda-Mudi Katolik
Musrenbang	Musyawarah Perencanaan Pembangunan
Musdes	Musyawarah Desa
Musrenbangdes	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa
NGO	<i>nongovernmental organization</i>
NU	Nahdlatul Ulama
NTT	Nusa Tenggara Timur
OMK	Orang Muda Katolik
Ormas	Organisasi Masyarakat
PAUD	Pendidikan Anak Usia Dini
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
Pagas	Penggalian Gagasan
Pamsimas	Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat
Pemdes	Pemerintah Desa
Pemkab	Pemerintah Kabupaten
Pemkot	Pemerintah Kota
Pemprov	Pemerintah Provinsi
Perbup	Peraturan Bupati
Perda	Peraturan Daerah
Perdes	Peraturan Desa
Perka	Peraturan Kepala
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Permendes PDTT	Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
Perwali	Peraturan Walikota
Pilkades	Pemilihan Kepala Desa
PMK	Peraturan Menteri Keuangan
PKK	Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
PL	Pemantauan Lapangan
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PP	Peraturan Pemerintah
PPK	Program Pengembangan Kecamatan
PPL	Penyuluh Pertanian Lapangan
PTO	Petunjuk Teknis Operasional
RAB	Rencana Anggaran Biaya

Raperda	Rancangan Peraturan Daerah
RKAKL	Rencana Kerja & Anggaran Kementerian/Lembaga
RKO	Rencana Kerja Operasional
RKPDes	Rencana Kerja Pemerintah Desa
RPJMDes	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa
RT	Rukun Tetangga
RW	Rukun Warga
SD	Sekolah Dasar
SDA	Sumber Daya Alam
SDM	Sumber Daya Manusia
Sekdes	Sekretaris Desa
Setda	Sekretariat Daerah
SID	Sistem Informasi Desa
SILPA	Sisa Lebih Penggunaan Anggaran
Siltap	Penghasilan Tetap
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SLTA	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SMA	Sekolah Menengah Atas
SMARD	Sistem Manajemen Administrasi Desa/Kelurahan
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SOTK	Susunan Organisasi dan Tata Kerja
SPJ	Surat Pertanggungjawaban
S1	Strata 1
TK	Taman Kanak-kanak
TP3	Tim Pemelihara & Pelestarian Prasarana
TPK	Tim Pelaksana Kegiatan
UU	Undang-Undang

## Latar Belakang dan Tujuan Studi

Diberlakukannya Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) membuka kesempatan luas bagi perbaikan tata kelola desa di Indonesia. Hal itu disebabkan UU Desa mengadopsi prinsip-prinsip tata kelola yang baik berupa pelibatan masyarakat, transparansi, akuntabilitas, dan penyediaan sumber daya serta otonomi kepada desa. Prinsip tata kelola yang baik sejatinya sudah diperkenalkan di desa dengan pola *Community-Driven Development (CDD)* melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK) selama tahun 1998–2007, yang dilanjutkan dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri sejak 2008 hingga 2014. Sampai berakhirnya program, PNPM sukses mengembangkan infrastruktur skala desa dengan kualitas baik dan biaya murah, serta meningkatkan akses masyarakat terhadap berbagai jenis layanan dengan sasaran yang cukup tepat (Voss, 2008; Voss, 2013; Syukri et al., 2013; Syukri et al., 2014; and PSF, 2014).

Namun beberapa laporan menunjukkan bahwa selama 15 tahun, program CDD di Indonesia tidak berdampak besar terhadap jalannya pemerintahan desa (Dharmawan et al., 2014; Woodhouse, 2012; Syukri et al., 2013). Penguatan prinsip tata kelola yang baik dalam pelaksanaan program tidak menular dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Laporan-laporan tersebut mengaitkannya dengan faktor-faktor seperti (i) minimnya pelibatan pemerintah desa (Pemdes) dalam pelaksanaan PNPM, (ii) kecilnya anggaran desa sehingga dianggap tidak penting dikelola secara partisipatif, dan (iii) tidak adanya insentif, baik penghargaan maupun ganjaran, jika nilai-nilai PNPM tidak diterapkan. Berbagai faktor ini kemudian diatasi melalui UU Desa yang di satu sisi banyak mengadopsi prinsip tata kelola PNPM, di sisi lain memberikan kewenangan dan anggaran memadai kepada Pemdes untuk membangun desanya.

Mempertimbangkan berbagai konteks di atas, The SMERU Research Institute dengan dukungan Local Solutions to Poverty (LSP-World Bank) mengambil inisiatif melakukan Studi Longitudinal Pemantauan Pelaksanaan UU Desa. Penelitian ini dilaksanakan selama kurang lebih tiga tahun di masa awal pelaksanaan UU Desa dengan fokus utama pada isu tata kelola pemerintahan desa. Rancangan studi longitudinal terdiri dari (1) studi awalan (*baseline study*), (2) kegiatan pemantauan lapangan, (3) pemantauan media (*media tracking*), (4) studi kasus, dan (5) studi akhiran (*endline study*). Laporan kali ini secara khusus menyajikan keluaran (*output*) atas pelaksanaan studi awalan yang dilakukan sepanjang September–Desember 2015.

Berikut adalah empat tujuan yang hendak dicapai dalam studi awalan ini.

1. Mengamati kondisi kehidupan masyarakat desa di masa awal pelaksanaan UU Desa.
2. Mengetahui praktik partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas pada proses tata kelola desa pada tahun awal pelaksanaan UU Desa.
3. Mengamati ketanggapan Pemdes terhadap kebutuhan prioritas masyarakat pada tahun pertama pelaksanaan UU Desa.
4. Mengetahui kontribusi institusi lokal (seperti BPD dan lembaga adat/agama) dan aktivis desa (seperti mantan aktor PNPM) pada awal pelaksanaan UU Desa.

Dengan tujuan di atas, dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimana kondisi lima aset utama (SDM, Jaringan Sosial, SDA, Infrastruktur Fisik, dan Keuangan/Perekonomian) dalam mendukung penghidupan masyarakat?
2. Sejauh mana desa menerapkan prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas sebagaimana diamanatkan UU Desa?
3. Apakah pemerintah desa cukup tanggap mengalokasikan sumber daya desa sesuai dengan prioritas kebutuhan masyarakat desa?
4. Apakah kelembagaan lokal (seperti BPD dan/atau lembaga adat) dan aktivis desa (seperti mantan aktor PNPM) berkontribusi dalam pelaksanaan UU Desa. Jika iya, apa saja peran mereka dalam pelaksanaan UU Desa?

## Metodologi

Penelitian longitudinal ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Desa-desanya yang menjadi lokasi studi tersebar di lima kabupaten dan tiga provinsi, yaitu Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin di Provinsi Jambi, Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Wonogiri di Provinsi Jawa Tengah, serta Kabupaten Ngada di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Pada setiap kabupaten dipilih dua desa; dengan demikian terdapat 10 desa lokasi studi.

Pemilihan lokasi tidak dimaksudkan untuk merepresentasikan seluruh Indonesia, namun tetap mempertimbangkan beberapa keragaman karakteristik Perdesaan yang diasumsikan dapat memengaruhi tata kelola, seperti kekayaan sumber daya alam, Jawa dan luar Jawa, dan kuat/lemahnya institusi lokal (baik formal/negara, maupun yang berbasis komunitas/adat/agama). Pemilihan lokasi studi ini memanfaatkan data penelitian *Local Level Institution 1, 2, dan 3*. Penelitian LLI tersebut masing-masing diselenggarakan pada 1996, 2001/2002, dan 2012 sehingga tersedia informasi awal yang memadai untuk mendapatkan pemahaman tentang kondisi dan relasi sosial, budaya, dan ekonomi, serta tata kelola pemerintahan.

Pengumpulan data dalam studi awalan ini dilakukan dengan cara diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*/FGD), wawancara mendalam, observasi, dan koleksi dokumen sekunder. FGD menggunakan tiga instrumen yang masing-masing bertema tata kelola desa, pelayanan dan ketanggapan pemerintah desa, serta pemetaan aset penghidupan, kelembagaan dan aktor desa. Dalam pelaksanaannya, telah dilaksanakan sebanyak 50 kali FGD dengan rincian (i) 20 kali FGD dengan peserta perempuan saja, (ii) 20 kali dengan peserta laki-laki saja, dan (iii) 10 kali dengan peserta campuran laki-laki dan perempuan. Selain itu dilakukan pula wawancara mendalam dengan aparat pemerintah kabupaten (Pemkab), LSM lokal, media lokal, Pemdes, masyarakat, dan kelompok masyarakat marginal. Pengumpulan data primer tersebut juga ditunjang dengan transek desa serta pengumpulan data dan dokumen sekunder.

## Temuan Studi

### Situasi Penghidupan

**Kondisi aset manusia di desa dinilai membaik dalam lima tahun terakhir.** Hal ini ditandai dengan makin banyaknya warga lulusan SMA dan perguruan tinggi. Aspek kesehatan pun baik berdasarkan indikasi tidak terjadi epidemi penyakit.

**Kondisi aset sosial masyarakat desa terbilang baik.** Di semua wilayah penelitian keguyuban berjalan cukup baik dalam bentuk sikap saling perhatian, saling menjaga dan mengawasi. Hal ini dapat terbina berkat adanya kegiatan tradisi seperti hajatan, tegak rumah, dan upacara kematian. Di sebagian besar desa, pengaruh agama dan adat masih kuat. Namun dalam proyek infrastruktur program pemerintah, keguyuban masyarakat di Provinsi Jambi mulai menurun karena warga makin berorientasi upah.

**Dinamika politik di lokasi penelitian cenderung tanpa gejolak meskipun di beberapa desa ada kekisruhan pada saat pemilihan kepala desa (Pilkades).** Kekisruhan Pilkades sempat terjadi di Provinsi Jambi akibat adanya tuduhan kecurangan. Khusus di Provinsi Jawa Tengah terlihat fenomena Pilkades yang dijadikan ajang perjudian. Di Kabupaten Ngada, sulit mencari warga yang bersedia dicalonkan menjadi Kades.

**Secara umum mata pencaharian masyarakat di semua lokasi studi bervariasi, tetapi masih di seputar kegiatan ekonomi primer.** Masyarakat desa di Provinsi Jambi bergantung pada komoditi karet dan sawit, di Kabupaten Ngada pada cengkeh dan jagung. Kesejahteraan mereka berfluktuasi seiring naik turunnya harga komoditi. Di Provinsi Jawa Tengah variasi tanamannya lebih banyak, seperti padi, singkong, lada, dan tembakau. Kegiatan ekonomi masyarakat biasanya ditunjang oleh lembaga-lembaga keuangan baik formal maupun informal yang terjadi berlandaskan hubungan sosial.

**Kondisi infrastruktur fisik dan alam di desa lokasi studi di Provinsi Jambi lebih baik dibanding lokasi lainnya.** Di desa di luar Jawa, banyak ditemukan jalan rusak, jembatan sederhana, dan akses listrik terbatas. Bencana alam kerap kali mengakibatkan kerusakan aset infrastruktur. Tak hanya itu, meski ditemukan adanya upaya konservasi, alam yang menjadi sumber daya mulai rusak. Kerusakan terparah terjadi di Kabupaten Merangin akibat penambangan emas ilegal. Ketersediaan air bersih masih sulit dan terbatas di banyak lokasi. Dalam hal akses ke teknologi informasi, hanya satu desa di Kabupaten Merangin yang belum tersambung ke jaringan.

## Kebijakan Supradesa

**Beberapa peraturan pelaksana UU Desa berpotensi membatasi desa dalam menjalankan kewenangannya.** Misalnya, PP No. 60/2014 yang diubah dengan PP No. 22/2015 yang membatasi penggunaan DD hanya untuk bidang pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat. Aturan lain adalah Permendes PDTT tentang prioritas penggunaan DD yang dibuat setiap tahun. Padahal prioritas yang dicantumkan dalam aturan tersebut belum tentu sesuai kebutuhan desa. Terkait dengan kewenangan desa, belum semua pemerintah daerah membuat aturan khusus yang menegaskan rinciannya. Perda mengenai hal itu di Kabupaten Ngada terbit pada 2010 dan perlu disesuaikan lagi dengan UU Desa.

**Pemda di lokasi studi belum membuat kebijakan yang mengatur kelembagaan pemerintahan desa karena belum ada aturan teknis dari Kemendagri.** Ketiadaan aturan ini membuat desa belum bisa mengisi jabatan kosong dalam struktur organisasinya. Sejauh ini struktur yang kosong tersebut dirangkap oleh perangkat yang lain. Kondisi rangkap jabatan ini berdampak pada menumpuknya beban pada satu atau dua perangkat desa.

**Pemda di lokasi studi telah membuat regulasi yang mengatur keuangan desa.** Pengaturan yang secara merata ada di semua kabupaten mencakup tata cara pembagian dan penetapan rincian DD, penetapan ADD dan bagi hasil pajak & retribusi daerah, penghasilan tetap Kades dan perangkat desa. Sementara itu, di beberapa kabupaten pemerintah setempat juga membuat regulasi tambahan. Contohnya, Kabupaten Ngada yang membuat Perbup mengenai petunjuk teknis

operasional ADD dan Kabupaten Banyumas yang membuat Perbup mengenai bantuan keuangan desa. Sejauh ini, semua regulasi terkait UU Desa dibuat dalam bentuk Perbup.

**Regulasi mengenai partisipasi masyarakat masih berfokus pada tahap perencanaan.** Contohnya di Kabupaten Banyumas dan Wonogiri yang sudah memiliki Perda yang mengatur perencanaan di desa. Namun regulasi tersebut masih mengacu pada PP No. 72/2005 tentang Desa. Hanya di Kabupaten Ngada yang mengatur partisipasi masyarakat dalam semua tahap pembangunan di desa melalui Perbup No. 14/2015 tentang Petunjuk Teknis Operasional ADD.

**Regulasi supradesa mengenai transparansi sudah cukup rinci di tingkat pusat, namun belum diturunkan dan diimplementasikan di tingkat daerah.** Dalam studi awalan ini tidak banyak ditemukan regulasi di daerah yang mengatur lebih teknis cara Pemdes menyampaikan informasi pembangunan dan pemerintahan kepada warganya. Hanya Kabupaten Banyumas yang sudah menerbitkan Perda No. 4/2012 tentang Rencana Induk Pengembangan E-Government.

**Regulasi mengenai akuntabilitas baru berorientasi ke supradesa.** UU Desa lebih memberi daya paksa bagi Pemdes untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada instansi yang lebih tinggi, yaitu bupati/walikota. Hal ini ditunjukkan dengan adanya pasal sanksi penundaan transfer ke rekening desa jika Pemdes lalai menyampaikan laporan. Namun, akuntabilitas secara horizontal kepada warga tidak terlalu tegas diatur kewajiban beserta sanksinya. Bahkan BPD yang dianggap sebagai perwakilan warga tidak memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban Kades.

## Kelembagaan di Desa

**Pemerintah desa merupakan pihak yang membantu mengatasi permasalahan warga dan merupakan lembaga terpenting dan terdekat dengan warga.** Persepsi ini merupakan aset sosial yang penting bagi Pemdes. Seiring makin banyaknya program pemerintah, perangkat Pemdes menjadi makin sering berinteraksi dengan warga, baik sebagai penyampai informasi maupun pemberi pelayanan, terutama terkait kebutuhan administratif warga. Di semua desa, Kades merupakan tokoh sentral di desa.

**Peran BPD lebih lemah dibandingkan Pemdes dalam mengatasi berbagai permasalahan warga.** Hal ini disebabkan peran BPD hanya 'sebatas' sebagai pengawas Pemdes yang tidak terlihat nyata di hadapan warga. Bahkan, di salah satu desa BPD dipandang hanya merecoki program-program pembangunan di desa.

**Secara umum, di Provinsi Jambi dan Provinsi NTT, lembaga keagamaan/adat dianggap sama pentingnya dengan Pemdes.** Dalam hal kedekatan, lembaga tersebut merupakan lembaga yang paling dekat dengan warga. Tokoh agama/adat dianggap mengerti berbagai aspek kehidupan termasuk pemerintahan, sementara perangkat Pemdes hanya mengerti urusan pemerintahan.

**Hanya di Kabupaten Ngada, mantan aktivis PNPB masih berperan dalam melembagakan nilai-nilai tata kelola yang baik.** Hal ini karena sebagian besar mereka masih terlibat sebagai perangkat desa dan pengurus lembaga-lembaga kemasyarakatan. Sementara itu, di Provinsi Jawa Tengah, hanya separuh yang terlibat dalam pemerintahan desa. Di Provinsi Jambi, keterlibatan mantan aktivis hanya beberapa orang karena penentuan perangkat berada di tangan Kades.

## Pelayanan Dasar

**Layanan administrasi di desa dinilai baik, utamanya karena bebas biaya.** Selain itu layanan administrasi juga dianggap cukup jelas prosedur dan waktu penyelesaiannya. Bahkan, seringkali

masyarakat dapat meminta layanan langsung ke rumah perangkat desa di luar jam kerja. Hal ini dialami warga desa di semua lokasi penelitian.

**Belum ada layanan khusus ditujukan pada kaum miskin dan marginal.** Meskipun UU Desa bertujuan mengurangi kemiskinan, tidak ada satu pun layanan Pemdes yang eksplisit ditujukan kepada mereka. Hal ini terjadi di semua lokasi penelitian. Hal ini disebabkan terbatasnya suara kaum marginal dalam proses pembuatan keputusan dan ketiadaan arahan jelas dari pemerintah supradesa, misalnya, dalam penyusunan prioritas pembangunan. Jika pun layanan itu ada, hanya sebatas pengaturan ulang program perlindungan sosial seperti raskin atau BLSM yang kebanyakan dilakukan aparat tingkat dusun untuk pemeratakan penerimaan bantuan.

**Pelayanan yang diberikan oleh lembaga non-Pemdes hanya ditemukan di beberapa desa.** Di dua desa di Kabupaten Wonogiri terdapat organisasi Karang Taruna yang selain mengadakan kegiatan kepemudaan juga memberikan pelayanan berupa bantuan bagi setiap keluarga yang mengadakan hajatan. Sementara itu di Desa Jembatan Rajo, terdapat organisasi pengelola hutan adat yang memberikan layanan berupa pengurusan izin pemanfaatan kayu hutan adat bagi warga.

## Tata Kelola

**Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan cukup tinggi tetapi dalam pengawasan dan pemeliharaan masih terbatas.** Partisipasi paling tinggi dalam kegiatan perencanaan ditemukan di Kabupaten Banyumas karena kegiatan diselenggarakan pada tingkat RT. Di Kabupaten Batanghari, partisipasi Musrenbangdes tampak tinggi karena adanya kebijakan kabupaten memberikan uang pengganti transport peserta. Pada tahap pelaksanaan pembangunan, partisipasi ditandai dari kesediaan warga di semua desa untuk turut serta berswadaya baik tenaga, uang, maupun barang konsumsi atau bahan bangunan. Hal ini paling terlihat di Kabupaten Ngada dengan cara memotong hari orang kerja (HOK) warga untuk menambah dana pembelian bahan bangunan. Namun, pada proses pengawasan dan pemeliharaan, di semua desa belum ada mekanisme formal yang melibatkan warga. Pengawasan lebih dianggap dan diserahkan sebagai tugas BPD.

**Belum ada upaya khusus untuk mengikutsertakan kaum marginal, terutama penduduk miskin, lansia, dan difabel, dalam proses pembangunan di desa.** Sebagai contoh dalam Musrenbangdes, partisipasi warga tereduksi oleh perwakilan elite. Pemdes menganggap aspirasi kaum marginal sudah tercermin dalam usulan-usulan yang masuk dalam Musrenbangdes.

**Pemerintah desa belum secara aktif menginformasikan proses pembangunan kepada masyarakat.** Di Provinsi Jambi, Pemdes cukup berhati-hati menyebarkan informasi detail kegiatan pembangunan karena maraknya aktivitas 'LSM' yang mencari-cari kesalahan dengan tujuan memeras. Sementara itu di Provinsi Jawa Tengah, berkembangnya gejala penyebaran informasi melalui internet di berbagai desa belum dianggap sebagai kebutuhan Pemdes di lokasi studi. Namun begitu, Pemdes di setiap lokasi studi tidak keberatan/menutupi informasi jika masyarakat ingin mendapatkannya.

**Akuntabilitas hanya dilakukan ke atas sebagai bagian dari tanggung jawab administratif.** Tidak pula ditemukan mekanisme pertanggungjawaban mulai dari perencanaan hingga pengawasan dan pemeliharaan kepada masyarakat, misalnya sosialisasi atau melapor kembali ke tingkat dusun. Hal ini disebabkan ketiadaan aturan yang mengikat (melalui mekanisme pemberian sanksi) jika Pemdes lalai menyampaikan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Sanksi dapat diberikan bila Pemdes tidak memenuhi tanggung jawabnya untuk menyampaikan laporan kepada Pemkab dan Pemerintah.

**Pemerintah desa cukup tanggap (*responsive*) atas berbagai urusan di desa.** Dalam mekanisme formal, ketanggapan ditunjukkan dengan mengakomodasi usulan warga dalam Musrenbangdes, terutama yang diselenggarakan di level dusun atau di bawahnya, namun prioritasnya tidak mesti mengikuti kebutuhan warga. Sementara itu, dalam hal kebutuhan mendesak, Pemdes berperan pada berbagai urusan di tingkat desa, mulai dari peristiwa alam, pengelolaan SDA, hingga permasalahan sosial kemasyarakatan.

## Kesimpulan

1. Dalam lima tahun terakhir, secara umum ada perbaikan di lima aset utama penghidupan masyarakat desa. Kesimpulan ini didapat berdasarkan beberapa Indikator, antara lain (i) semakin banyak warga yang berpendidikan SMA serta sarjana, (ii) tidak terjadi penyakit endemik, dan (iii) keguyuban sosial tetap hidup. Namun, terjadi juga beberapa gangguan, seperti harga komoditi yang fluktuatif, dan penambangan emas tanpa izin yang merusak lingkungan.
2. Tata kelola pemerintahan yang baik mulai berjalan dengan kualitas pengelolaan yang beragam antardesa.
  - a. Partisipasi masyarakat dalam menyusun RPJMDes cenderung tinggi di tingkat RT/RW/dusun dan rendah di tingkat desa. Penyusunan RKPDes hanya dilakukan oleh kelompok elite, kecuali di Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Ngada. Dalam proses perencanaan di tingkat desa, belum ada upaya khusus untuk mengikutsertakan kelompok masyarakat marginal, sehingga kebutuhan mereka belum terakomodasi.
  - b. Transparansi Pemdes belum bersifat aktif dan luas, tetapi terbuka kepada warga yang mencari informasi.
  - c. Akuntabilitas Pemdes masih berorientasi ke atas (supradesa), tidak ke bawah (masyarakat).
  - d. Ketanggapan Pemdes sudah cukup baik, terutama terhadap kebutuhan masyarakat yang mendesak.
  - e. Peran BPD masih lemah, cenderung hanya mengikuti kegiatan Pemdes.
  - f. Pemerintah supradesa belum optimal dalam mendampingi Pemdes melaksanakan UU Desa.
3. Upaya Pemdes memenuhi kebutuhan prioritas dan kelompok marginal belum maksimal. Prioritas pelaksanaan pembangunan tahunan lebih mementingkan pemerataan berdasarkan jumlah penerima manfaat. Hal ini berdampak pada sering terabaikannya usulan program dengan jumlah penerima manfaat yang sedikit.
4. Dalam proses tata kelola pemerintahan desa, peran lembaga masyarakat di luar Pemdes masih lemah.
  - a. Lembaga kemasyarakatan belum memberi pengaruh terhadap tata kelola pemerintahan desa
  - b. Cukup banyak mantan aktivis PNPM yang terlibat dalam pemerintahan desa, tetapi perannya sangat bergantung pada dinamika politik di desa.

## Rekomendasi

1. Perlu disusun strategi sosialisasi efektif dan sederhana atas UU Desa dan berbagai aturan turunannya, agar mudah dijalankan dan dipahami lebih luas dan merata oleh masyarakat, BPD, dan lembaga-lembaga lain di desa.
2. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi Pemdes kepada masyarakat, perlu disusun mekanisme pertanggungjawaban dan model penyampaian informasi yang efektif dan sederhana dengan memerhatikan kebiasaan di masyarakat.
3. Untuk mendorong partisipasi masyarakat, terutama warga miskin dan marginal, dalam proses perencanaan di desa, peran pendamping dalam pelaksanaan UU Desa harus lebih diperkuat.
4. Perlu adanya regulasi Pemerintah yang mendorong pemerintah daerah untuk memberikan pendampingan intensif bagi Pemdes. Peran kecamatan perlu diperkuat dengan meningkatkan jumlah dan kualitas staf.

# I. PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) membuka kesempatan luas untuk memperbaiki tata kelola desa di Indonesia. Hal itu dapat terjadi karena UU Desa mengadopsi prinsip-prinsip tata kelola yang baik berupa pelibatan masyarakat, transparansi, akuntabilitas, penyediaan sumber daya, dan otonomi desa. Penjelasan UU Desa menyebutkan bahwa dengan berjalannya waktu, pelaksanaan pengaturan desa terdahulu dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika persoalan yang dihadapi pemerintah dan masyarakat desa. Ketidaksesuaian itu terutama menyangkut kedudukan masyarakat dalam hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan, dan pemerataan pembangunan yang menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan berbagai masalah sosial budaya lainnya.

Di masa Orde Baru, masyarakat tidak diberi ruang untuk menyalurkan aspirasi mereka terkait pembangunan. Pada saat yang sama pemerintah supradesa juga tidak memiliki pengetahuan atau mungkin juga tidak mau tahu tentang kondisi desa. Pendekatan *top-down* seringkali mengakibatkan banyak proyek pembangunan di desa tidak sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat.

Setelah masa Orde Baru, UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, memberi ruang bagi masyarakat desa untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah desa (Pemdes). Situasi ini dapat mendorong Pemdes agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. UU No. 22/1999 juga mengamanatkan pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) untuk menjadi wakil masyarakat desa. UU ini tidak bertahan lama dan diganti dengan UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU baru ini mereduksi kewajiban Pemdes untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada masyarakat dengan mengubah “Badan Perwakilan Desa” menjadi “Badan Permusyawaratan Desa.” Implikasinya, kepala desa (Kades) tidak lagi bertanggungjawab terhadap BPD, tapi kepada pemerintah kabupaten/kota. Dengan begitu, Kades memiliki kekuasaan besar dan tidak ada kelembagaan di tingkat desa yang mengimbangnya. Kondisi kelembagaan desa seperti ini menjadi konteks yang relevan bagi pendekatan *community-driven development* (CDD).

Prinsip tata kelola yang baik diperkenalkan dalam CDD melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sejak 1998–2007 dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri sejak 2008 hingga 2014. Selama kurang lebih 15 tahun program-program tersebut dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia dengan melakukan pemberdayaan masyarakat sehingga mereka dapat memilih barang/jasa sesuai dengan kebutuhan, agar terjadi peningkatan kesejahteraan. Pendekatan CDD yang mulai diterapkan di desa-desa sejak akhir masa Orde Baru ini, merupakan alternatif dari pendekatan kontrol ketat oleh pemerintah supradesa. Partisipasi masyarakat mulai berkembang karena dalam CDD terdapat komponen perencana, pelaksana, pengawas, dan pemanfaat. Masyarakat diberi kesempatan untuk duduk bersama mengusulkan dan menyepakati prioritas kebutuhan mereka. Sayangnya, program ini berjalan di luar sistem birokrasi pemerintahan desa dan memiliki mekanisme pengelolaan dan akuntabilitasnya sendiri.

Sampai saat ini PNPM telah sukses mengembangkan infrastruktur skala desa dengan kualitas baik dan biaya murah, serta meningkatkan akses masyarakat terhadap berbagai jenis layanan dengan sasaran yang cukup tepat (Voss, 2008; Voss, 2013; Syukri et al., 2013; Syukri et al., 2014; dan PSF, 2014). Namun, beberapa laporan menunjukkan bahwa selama 15 tahun ini, program CDD di Indonesia tidak berdampak besar terhadap jalannya pemerintahan desa (Dharmawan et al., 2014; Woodhouse, 2012; Syukri et al., 2013). Laporan-laporan tersebut mengaitkannya dengan faktor-faktor seperti (i) pelibatan Pemdes yang terbatas dalam pelaksanaan PNPM, (ii) kecilnya anggaran

desa sehingga dianggap tidak penting dikelola secara partisipatif, dan (iii) tidak adanya sistem insentif, baik penghargaan maupun ganjaran, jika tidak menerapkan nilai-nilai PNPM. Berbagai faktor tersebut diperbaiki dalam UU Desa dengan memberi kewenangan dan anggaran memadai kepada Pemdes untuk membangun desa.

Aturan mengenai mekanisme akuntabilitas ada di dalam UU Desa. Sebagai contoh, UU ini memberikan kembali kewenangan BPD sebagai perwakilan masyarakat untuk melembagakan musyawarah desa (Musdes). Pelembagaan musyawarah ini bertujuan memperkuat partisipasi masyarakat secara umum dan meningkatkan transparansi penyelenggaraan Pemdes, serta kewajiban penyampaian laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah kabupaten/kota (Pemkab/pemkot). Atas semua aturan tersebut, banyak pihak menaruh perhatian tentang sejauh mana Pemdes bisa menjalankan kewenangannya. Terlebih lagi, Pemdes akan mengelola dana besar, padahal masih kurang pengalaman dalam menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik, dan keterbatasan sumber daya aparat, baik jumlah maupun kualitas. Dengan kondisi seperti ini wajar bila muncul kekhawatiran akan terjadi penyalahgunaan Dana Desa (DD), ketidaksesuaian antara prioritas pembangunan menurut Pemdes dan menurut masyarakat, dan makin terkucilnya kelompok marginal dari proses pembangunan. Oleh karena itu, penting dilakukan pengamatan tentang bagaimana prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dipraktikkan di tingkat desa, terutama di tahun awal pelaksanaan UU Desa.

The SMERU Research Institute dengan dukungan Local Solutions to Poverty (LSP-World Bank) mengambil inisiatif melakukan Studi Longitudinal Pemantauan Pelaksanaan UU Desa. Penelitian ini dilaksanakan selama kurang lebih tiga tahun di masa awal pelaksanaan UU Desa dengan fokus utama pada isu tata kelola pemerintahan desa. Rancangan studi longitudinal terdiri dari (1) studi awalan (*baseline study*), (2) kegiatan pemantauan lapangan, (3) pemantauan media (*media tracking*), (4) studi kasus, dan (5) studi akhiran (*endline study*). Laporan kali ini secara khusus menyajikan keluaran (*output*) atas pelaksanaan *baseline study* yang dilakukan sepanjang September–Desember 2015.

## 1.2 Tujuan Studi Awalan

Pelaksanaan studi awalan merupakan bagian penting dari rangkaian studi longitudinal untuk mendapat gambaran kehidupan masyarakat dan pengelolaan desa pada saat sebelum dan di masa awal implementasi UU Desa. Secara spesifik, studi ini bertujuan sebagai berikut.

1. Mengamati kondisi kehidupan masyarakat desa di masa awal pelaksanaan UU Desa.
2. Mengetahui praktik partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas pada proses tata kelola desa pada tahun pertama pelaksanaan UU Desa.
3. Mengamati ketanggapan Pemdes terhadap kebutuhan prioritas masyarakat pada tahun pertama pelaksanaan UU Desa.
4. Mengetahui kontribusi institusi lokal (seperti BPD dan lembaga adat/agama) dan aktivis desa (seperti mantan aktor PNPM) pada masa awal pelaksanaan UU Desa.

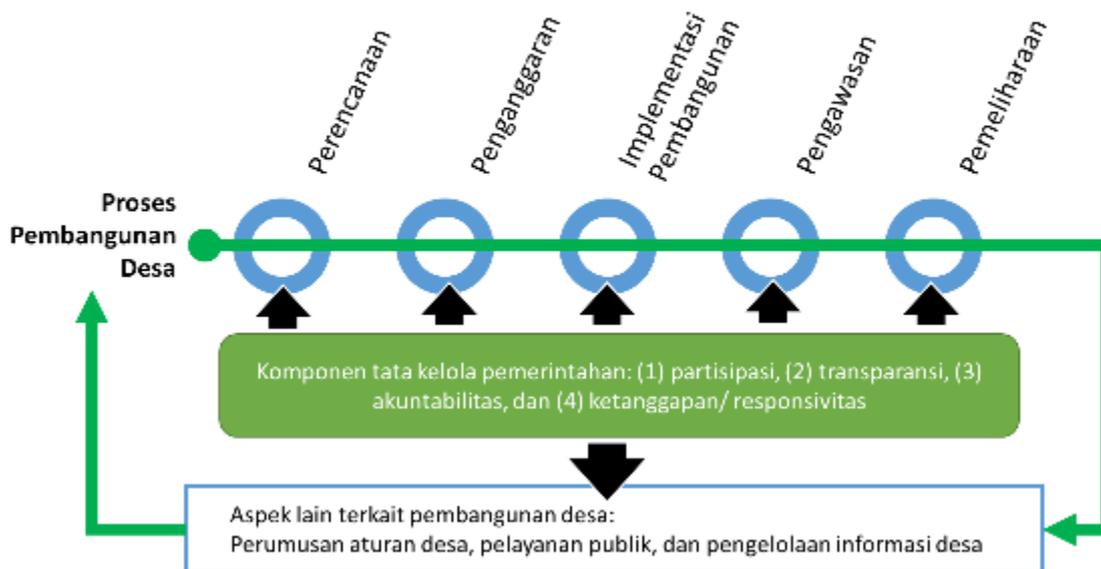
## 1.3 Pertanyaan Penelitian

Untuk mencapai tujuan studi, telah dirumuskan berbagai masalah terkait pelaksanaan UU Desa dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimana kondisi lima aset utama (SDM, Jaringan Sosial, SDA, Infrastruktur Fisik, dan Keuangan/Perekonomian) dalam mendukung penghidupan masyarakat?
2. Sejauh mana desa menerapkan prinsip-prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas sebagaimana yang diamanatkan UU Desa?
  - a. Apakah perencanaan dan proses pelaksanaan pembangunan terbuka bagi kalangan nonelite, termasuk perempuan, penduduk miskin, dan kelompok marginal lain?
  - b. Apakah kalangan nonelite, perempuan, penduduk miskin dan kelompok marginal, memahami proses (i) perencanaan pembangunan desa, (ii) perumusan keputusan Pemdes, (iii) pelaksanaan kegiatan pembangunan yang didanai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)?
  - c. Apakah masyarakat bisa meminta pertanggungjawaban Pemdes atas pengelolaan APBDes melalui mekanisme yang ditetapkan UU Desa, seperti melalui BPD dan Musdes?
3. Apakah pemerintah desa cukup tanggap mengalokasikan sumber daya desa sesuai dengan prioritas kebutuhan masyarakat desa?
  - a. Apakah APBDes sudah dialokasikan untuk mendanai pemenuhan kebutuhan prioritas yang mencerminkan kebutuhan nonelite, perempuan, penduduk miskin, dan kelompok marginal lain?
  - b. Apakah anggota masyarakat nonelite, perempuan, penduduk miskin, dan kelompok marginal lain, merasakan adanya perubahan dalam interaksi mereka dengan Pemdes setelah pelaksanaan UU Desa?
4. Apakah kelembagaan lokal (seperti BPD dan/atau lembaga adat) dan aktivis desa (seperti mantan aktor PNPM) berkontribusi dalam pelaksanaan UU Desa. Jika iya, apa saja peran mereka dalam pelaksanaan UU Desa?

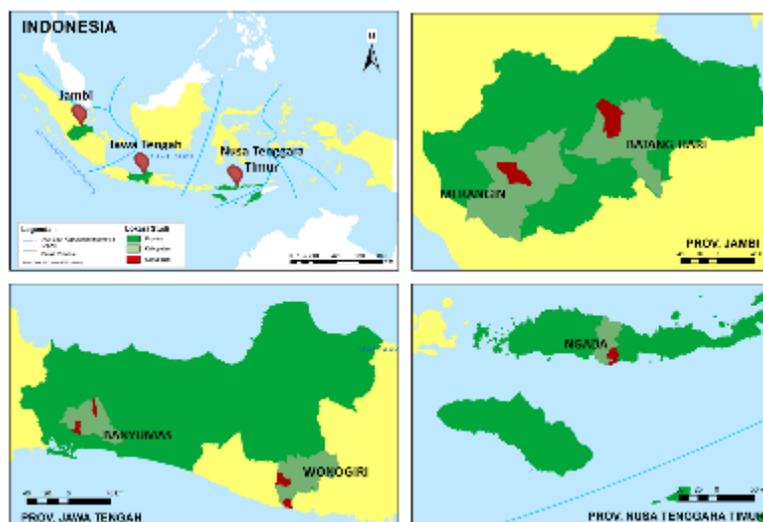
## 1.4 Lingkup Penelitian

**Fokus.** Studi awalan ini memiliki fokus utama pada pelaksanaan tata kelola pemerintahan desa di masa sebelum hingga tahun pertama pelaksanaan UU Desa. Hal ini dilakukan dengan melihat empat komponen tata kelola pemerintahan yang baik, meliputi (1) partisipasi, (2) transparansi, (3) akuntabilitas, dan (4) ketanggapan (*responsiveness*). Keempat komponen tersebut digali dengan mengacu pada proses pembangunan di desa, yang terdiri dari (a) perencanaan, (b) penganggaran, (c) pelaksanaan, (d) pengawasan, dan (e) pemeliharaan. Selain itu, tata kelola juga dicermati pada beberapa aspek lain yang memiliki kaitan erat dengan pembangunan desa, yaitu proses perumusan peraturan desa (Perdes), pelayanan publik, dan pengelolaan informasi desa. Secara skematis, fokus penelitian dapat dilihat melalui diagram berikut.



**Gambar 1. Fokus Studi Awal**

Lokasi. Lokasi penelitian dipilih secara purposif dengan pertimbangan utama terkait ketersediaan data yang berkelanjutan dan pengetahuan tentang calon lokasi yang memadai. Adanya kesinambungan informasi dan data ini memungkinkan dilakukan analisis perbandingan antarwaktu untuk melihat perkembangan tata kelola pemerintahan desa.



**Gambar 2. Sebaran Lokasi Studi**

Berdasarkan pertimbangan di atas, diputuskan untuk mengambil lokasi-lokasi yang juga menjadi wilayah penelitian *Local-Level Institution* (LLI) 1, 2 dan 3 yang masing-masing diselenggarakan pada tahun 1996, 2001/2002, dan 2012. Lokasi studi tersebut tersebar di Provinsi Jambi, Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Penelitian ini dilaksanakan di sepuluh desa, pada sembilan kecamatan, di lima kabupaten pada tiga provinsi, yaitu, Kabupaten Ngada di Provinsi NTT, Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Banyuwangi di Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin di Provinsi Jambi. Lokasi studi LLI ini telah memiliki informasi awal yang

memadai untuk mendapatkan pemahaman tentang kondisi sosial, budaya, ekonomi dan tata kelola pemerintahan.

Di setiap kabupaten dipilih dua kecamatan, dan pada masing-masing kecamatan dipilih satu desa, kecuali di Kabupaten Batanghari yang dari awal studi LLI memang dipilih dua desa di dalam satu kecamatan. Dua desa pada dua kecamatan ini mewakili kondisi tata kelola pemerintahan yang baik dan kurang baik. Dengan demikian terdapat 10 desa lokasi studi, yaitu 4 di Provinsi Jambi, 4 di Provinsi Jawa Tengah, dan 2 di Provinsi NTT. Lebih jauh tentang kondisi masing-masing desa terkait ketersediaan dan kondisi sosial, ekonomi, infrastruktur, alam dan manusianya akan dielaborasi pada Bab Tiga.

**Tabel 1. Lokasi Penelitian**

Provinsi	Kabupaten	Desa (nama samaran)
Jambi	Batanghari	Kelok Sungai Besar
		Tiang Berajo
	Merangin	Jembatan Rajo
		Sungai Seberang
Jawa Tengah	Banyumas	Deling
		Karya Mukti
	Wonogiri	Kalikromo
		Beral
NTT	Ngada	Lekosoro
		Ndona

## 1.5 Metodologi Penelitian

**Pendekatan Penelitian.** Studi awalan ini menggunakan pendekatan kualitatif yang dilakukan secara menyeluruh baik di tingkat desa, kecamatan, maupun kabupaten. Dengan pendekatan semacam ini, penelitian bermaksud untuk memahami ragam dan pola yang muncul di berbagai tingkatan terkait tata kelola pemerintahan desa, termasuk menangkap setiap penyesuaian yang dilakukan di berbagai tingkat dalam merespon kebijakan turunan UU Desa.

**Metode Pengumpulan Data.** Studi awalan ini menggunakan metode pengumpulan data yang meliputi Diskusi Kelompok Terfokus/*Focus Group Discussion* (FGD), wawancara mendalam, observasi langsung, transek, dan pengumpulan dokumen sekunder. Rincian metode tersebut adalah sebagai berikut.

### a) Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion*/FGD)

Ada tiga jenis FGD yang dilaksanakan pada studi awalan, yaitu (a) FGD tata kelola desa dengan kelompok laki-laki dan perempuan secara terpisah; (b) FGD kelembagaan dan pemetaan aktor dengan kelompok laki-laki dan perempuan secara terpisah; dan (c) FGD ketanggapan pemerintah desa, dengan peserta campuran laki-laki dan perempuan. Dalam studi awalan ini, telah dilaksanakan sebanyak 50 kali FGD dengan rincian, 20 kali FGD dengan peserta perempuan saja, 20 kali dengan peserta laki-laki saja, dan 10 kali dengan peserta campuran laki-laki dan perempuan.

Total peserta untuk keseluruhan FGD lebih dari 400 warga desa dengan mempertimbangkan perwakilan dusun atau RW. Untuk menjamin konsistensi, jenis FGD yang sama seperti di atas akan dilaksanakan pada studi akhiran pada 2018.

## b) Wawancara mendalam

Wawancara mendalam dilakukan dengan menggunakan panduan wawancara semi terstruktur. Wawancara dilakukan mulai dari tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.

1. **Wawancara tingkat kabupaten**, yaitu wawancara yang dilakukan dengan aparat pemerintah kabupaten (Pemkab), anggota DPRD, tokoh NGO dan media lokal.
2. **Wawancara tingkat kecamatan**, yaitu wawancara yang dilakukan dengan aparat pemerintah kecamatan, BKAD dan Pendamping Desa.
3. **Wawancara tingkat desa**. Wawancara ini bertujuan untuk mengumpulkan informasi mengenai pengalaman pelaksana UU Desa di tingkat desa, maupun pengalaman masyarakat dari berbagai lapisan terkait berbagai aspek pelaksanaan UU Desa yang relevan dengan tujuan studi ini. Adapun informan yang diwawancarai terdiri dari informan berikut ini.
  - i. **Wawancara aparat dan tokoh masyarakat**, mencakup Kades, sekretaris desa (sekdes), perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), serta tokoh masyarakat atau perwakilan organisasi/kelompok masyarakat yang terlibat dalam proses pelaksanaan pemerintahan desa dan aktivis desa.
  - ii. **Wawancara kelompok marginal** (dari segi agama, suku dan etnis, jenis kelamin, preferensi seksual [LGBT], profesi, difabel, dll).
  - iii. **Wawancara ketanggapan**, yaitu wawancara yang dilakukan dengan masyarakat yang terlibat dalam kegiatan tanggap darurat atas suatu kejadian mendesak/tiba-tiba/bencana/musibah.

## c) Pengamatan (*Transect*)

Pengamatan (*transect*) merupakan upaya mengobservasi situasi secara indrawi dengan cara berjalan melalui rute tertentu dengan melakukan dokumentasi (foto), pencatatan, atau wawancara ringan dengan orang-orang setempat. Agar proses *transect* terarah maka kegiatan ini dilakukan dengan menggunakan panduan yang berfokus, tetapi tidak terbatas, pada indentifikasi lokasi, objek, dan kondisi.

## d) Pengumpulan dokumen

Dokumen yang dikumpulkan mencakup RPJMDes, RKPDes, APBDes, Perdes, lembaran desa (jika ada), Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kades dan LPJ kegiatan pembangunan desa/tim pelaksana kegiatan (TPK). Selain di tingkat desa, pengumpulan dokumen juga dilakukan di tingkat kecamatan, kabupaten, dan pusat. Dokumen yang dikumpulkan adalah yang relevan dengan studi awalan ini, seperti Perdes, peraturan daerah, peraturan bupati, peraturan menteri dan juga peraturan presiden.

Pemetaan topik yang hendak digali pada tiap metode pengumpulan data dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 2. Pemetaan Isu dan Topik dalam Pengumpulan Data**

No	Isu	Informan	Topik kunci	Instrument
1	Perencanaan, penganggaran dan pembuatan keputusan di desa	Kepala Desa, Perangkat desa, BPD, tokoh masyarakat, ex pelaku PNPM/ aktivis desa, warga perempuan, kelompok marginal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bagaimana partisipasi warga, siapa yang berpartisipasi (termasuk perempuan dan kelompok marginal)</li> <li>• Pola perwakilan dalam partisipasi</li> <li>• Penyebaran informasi, undangan</li> <li>• Proses pembuatan keputusan alokasi DD and ADD</li> <li>• Ketanggapan (rencana pembangunan dikaitkan dengan kebutuhan warga desa)</li> </ul>	FGD, Wawancara
2	Pelaksanaan pembangunan	Perangkat desa, BPD, tokoh masyarakat, KPMD, ex pelaku PNPM/ aktivis desa, warga perempuan, kelompok marginal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengadaan</li> <li>• Penyaluran</li> <li>• Financial management</li> <li>• Partisipasi</li> <li>• Penyebaran informasi</li> </ul>	FGD, Wawancara, Transect
3	Pelaporan, pengawasan, pemeliharaan, penanganan masalah	Perangkat desa, BPD, tokoh masyarakat, fasilitator, ex pelaku PNPM/ aktivis desa, warga desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelaporan penggunaan anggaran</li> <li>• Penanganan aduan</li> <li>• BPD/tim pengawas</li> </ul>	FGD, Wawancara, Transect
4	Kepuasan atas pelayanan Pemdes (administrasi), Perdes dan aturan lain di desa	Perangkat desa, BPD, ex pelaku PNPM/ aktivis desa, warga perempuan, kelompok marginal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jenis layanan</li> <li>• Aksesibilitas</li> <li>• Kepuasan</li> <li>• Pemeduhan kebutuhan desa</li> <li>• Representasi dalam partisipasi</li> </ul>	FGD, Wawancara, Transect
5	Proses pembuatan dan implementasi Perdes, PerKades, dan aturan desa lainnya	BPD, Kades. Sekdes, NGO/Media, Camat/BKAD, SKPD Kabupaten, KPMD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosialisasi dan diseminasi</li> <li>• Peningkatan kapasitas</li> <li>• Proses fasilitasi</li> <li>• Penggunaan DD dan ADD</li> <li>• Supporting by-laws and –regulations</li> <li>• Supervisi</li> </ul>	FGD, Wawancara, Transect
6	Sistem informasi desa dan pengelolaan pengetahuan desa	Perangkat desa, warga masyarakat, kelompok marginal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akses terhadap informasi</li> <li>• Jenis-jenis informasi</li> <li>• Pengelolaan informasi</li> <li>• Penyebaran informasi</li> </ul>	FGD, Wawancara, Transect
7	Checks and balances oleh BPD/OMS	BPD, OMS, aktivis desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilihan anggota BPD dan keseimbangan gender</li> <li>• Keterwakilan</li> <li>• Pengaruh</li> </ul>	FGD, Wawancara

**Metode Analisis Data.** Dalam penelitian ini, berbagai informasi yang dikumpulkan diolah secara bertahap. Proses pengolahan data dimulai sejak di lapangan. Peneliti mulai menganalisis hasil wawancara untuk menentukan informasi mana yang perlu didalami lebih jauh, membandingkannya dengan sumber lain, serta dipilah ke dalam beberapa kategori untuk didalami lagi, dan seterusnya. Pasca kegiatan lapangan, proses pengolahan data dilanjutkan dengan penulisan catatan lapangan secara sistematis menurut kategorisasi yang dikembangkan.

Tahap selanjutnya adalah pemeriksaan apakah kategorisasi data dan informasi perlu diperbaiki atau sudah bisa diterima untuk melakukan proses lebih lanjut. Setelah itu, tim berdiskusi untuk menarik kesimpulan masing-masing kategori dan sub kategori di semua lokasi. Kesimpulan didiskusikan kembali dengan melihat hubungan kategori satu dengan lainnya sesuai dengan pertanyaan penelitian. Di bagian akhir, tim peneliti merumuskan kesimpulan yang akan menjawab semua tujuan studi.

**Tim Peneliti.** Studi awal ini dilaksanakan oleh tim peneliti The SMERU Research Institute, Jakarta, dengan koordinator **Muhammad Syukri** dan dua orang penasehat penelitian, yaitu **Dr. Syaikh Usman** dan **Widjajanti Isdijoso**. Anggota tim peneliti inti terdiri dari **Palmira Permata Bachtiar, Kartawijaya, Asep Kurniawan, Rendy A. Diningrat, Gema Satria Mayang Sedyadi, dan Ulfah Alifia.**

Selain tim inti di Jakarta, terdapat lima orang peneliti yang bertugas di masing-masing kabupaten lokasi pemantauan, yaitu: **Ilham Martadona di Kabupaten Batanghari, Nuzul Iskandar di Kabupaten Merangin, Ahmad Fadli di Kabupaten Banyumas, Ridwan Muzir di Kabupaten Wonogiri, dan Edelbertus Witu di Kabupaten Ngada.**

## II. KONTEKS PENELITIAN: Kerangka Berpikir dan Analisis Regulasi

Bab ini memperkaya konteks studi dengan dua pembahasan utama, yaitu (i) kerangka berpikir dalam melihat persoalan seputar implementasi UU Desa, dan (ii) telaah regulasi yang mengatur tata kelola dan pembangunan desa. Kerangka berpikir memberi gambaran bagi pembaca tentang alur analisis dan pembahasan hasil penelitian; sementara penjelasan mengenai regulasi merupakan hasil telaah atas rezim “baru” desa berdasarkan UU Desa berikut aturan-aturan turunannya, baik di tingkat pusat maupun daerah.

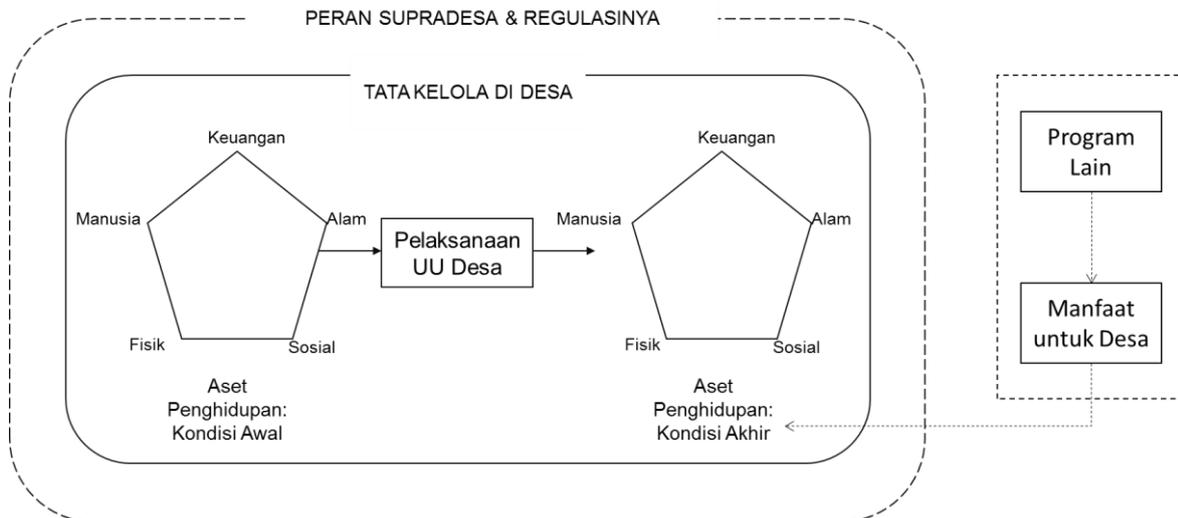
### 2.1 Tata Kelola dan Faktor-faktor yang Memengaruhinya dalam Pelaksanaan UU Desa

Tata kelola telah menjadi konsep yang diusung oleh para donor dan mitra pembangunan di negara-negara berkembang. Tata kelola pemerintahan dianggap penting bagi pembangunan dan pengentasan kemiskinan. Perumusan kebijakannya perlu dilakukan secara benar oleh negara-negara berkembang. Setiap donor mengembangkan definisinya sendiri mengenai tata kelola pemerintahan, masing-masing dengan fokus tertentu. World Bank (1992), misalnya, lebih menekankan pada sistem pelayanan publik yang efisien dan administrasi pemerintahan yang bertanggung jawab kepada publik. Selanjutnya, UNDP (1997) lebih menekankan pada aspek partisipasi warga dan organisasi masyarakat. Tata kelola yang baik di sini diartikan sebagai mekanisme, proses, dan kelembagaan yang menjamin partisipasi warga dan organisasi masyarakat dalam mengutarakan pendapatnya, menggunakan hak hukumnya, memenuhi kewajibannya, dan menengahi perbedaan pendapat antarmereka. DFID (2001) menekankan hubungan kelembagaan antara negara di satu sisi dan warga negara, organisasi masyarakat sipil, serta sektor swasta di sisi lain. Tata kelola menurut USAID (2005) menyoroti “kemampuan pemerintah untuk mengembangkan proses manajemen publik yang efisien, efektif, dan akuntabel serta terbuka bagi partisipasi warga”.

Dari berbagai definisi di atas, jelas bahwa tata kelola pemerintahan mencakup berbagai aspek, bukan hanya aspek hukum dan administrasi tetapi juga sosial dan ekonomi. Keterpaduan berbagai aspek inilah yang memungkinkan perumusan kebijakan publik mencapai sasaran yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks pelaksanaan Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa (UU Desa), tata kelola menjadi instrumen penting dalam upaya mengurangi kemiskinan.

Tata kelola pemerintahan yang baik juga dicirikan berbeda oleh berbagai lembaga. UNESCAP (2009) menyebutkan delapan karakteristik yaitu (i) partisipatoris, (ii) patuh pada aturan perundang-undangan, (iii) transparan, (iv) tanggap, (v) berorientasi pada konsensus, (vi) adil dan inklusif, (vii) efisien dan efektif, (viii) akuntabel. Tata kelola pemerintahan yang baik ini lebih sedikit cirinya dibanding ciri yang tertera sebelumnya dalam dokumen kebijakan UNDP (1997). Satu ciri tambahan tersebut adalah visi strategis. Selain UNESCAP dan UNDP, lembaga mitra pembangunan lain seperti World Bank, International Development Association dan Asian Development Bank juga mengeluarkan ciri tata kelola yang baik. Dari berbagai ciri, karakteristik, elemen, komponen ataupun pilar tersebut, kesamaan terletak pada partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Ketiga ciri ini paling sering disebut. Karakteristik tambahannya bagi World Bank adalah pengelolaan sektor publik dan kerangka hukum untuk pembangunan. International Development Association menambahkan *rule of law*, sedangkan Asian Development Bank menyebutkan prediktabilitas sebagai tambahan (IFAD, 1999).

Studi awalan ini melihat tata kelola dari aspek partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan ketanggapan. Fokus diarahkan pada faktor-faktor yang memengaruhi kualitas tata kelola pemerintahan desa dan apakah ada pola tertentu yang menjelaskan variasi antar desa di tahun awal implementasi UU Desa. Secara garis besar, kerangka berpikir studi ini ditampilkan dalam Gambar 3.



**Gambar 3. Kerangka Berpikir Penelitian**

**Aset Penghidupan Masyarakat.** Aset atau modal penghidupan masyarakat diadopsi sebagai potret nyata desa secara utuh. Potret ini mengakui adanya potensi yang melekat pada setiap desa sebagai unit analisis dalam studi ini. Sebagaimana dielaborasi oleh DFID (2001), terdapat lima kategori aset utama, yaitu:

1. aset manusia, terutama pendidikan dan kesehatan;
2. aset keuangan, yaitu akses terhadap sumber keuangan;
3. aset alam, yaitu kondisi sumber daya alam;
4. aset sosial, yaitu kondisi hubungan sosial masyarakat; serta
5. aset fisik, yaitu sarana dan prasarana dasar dan penunjang pengembangan penghidupan masyarakat.

Masyarakat desa hidup dan meningkatkan kesejahteraannya dengan dukungan kelima modal tersebut. Dalam studi ini, kondisi kelima aset diukur sebelum pelaksanaan UU Desa dan akan diukur lagi pada studi *endline* pada 2018. Perbedaannya akan dianalisis dan disimpulkan sejauh mana hal tersebut merupakan dampak pelaksanaan UU Desa.

**Struktur dan Proses.** Kelangsungan hidup demokratis tidak cukup dengan mengandalkan aspek kesejahteraan masyarakat dengan kondisi baik saja, tetapi juga “produktif”. Dalam pendekatan penghidupan berkelanjutan, hal itu berkaitan dengan kemampuan pada komponen struktur dan proses. Struktur merupakan kelembagaan, baik lembaga pemerintah, swasta, atau kelembagaan sosial yang bisa diakses oleh masyarakat atau memiliki kaitan dengan kehidupan warga. Sementara itu, proses adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan lembaga-kelembagaan tersebut yang *output*-nya memengaruhi penghidupan masyarakat seperti program, hukum, kebijakan, peraturan, nilai budaya dan lain sebagainya.

Profil kelembagaan pemerintahan formal menentukan berlangsungnya tata kelola yang baik dalam mengelola sumber daya umum (anggaran dan nonanggaran) dan memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Kelembagaan ekonomi swasta juga dibutuhkan untuk membantu mendorong dinamika dan pertumbuhan ekonomi desa. Sementara itu, kelembagaan sosial masyarakat diperlukan masyarakat itu sendiri sebagai sarana penyaluran dan perjuangan aspirasi dan kepentingan mereka. Lebih dari soal manfaat praktis, keberadaan lembaga nonpemerintah ikut berkontribusi bagi berjalannya demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik.

**Kepemimpinan Kepala Desa.** Kualitas kepemimpinan merupakan faktor penting dalam praktik tata kelola. Kepemimpinan kepala desa (Kades) menentukan kinerja pemerintah desa (Pemdes). Pemimpin yang baik mempunyai visi dan misi jelas mengenai masa depan desa. Dia juga mampu mengendalikan dinamika politik di desa dan bekerja sama dengan perangkat desa sebagai satu tim yang kuat.

**Aktor-aktor di desa.** Sumber daya manusia di desa tidak hanya berkaitan dengan potensi pasokan tenaga perangkat desa, tetapi juga untuk pemenuhan kebutuhan menjadi tokoh masyarakat dan aktivis desa. Ada kemungkinan desa tertentu memiliki banyak tokoh dan sebaliknya. Dilihat dari perspektif teori struktur kekuasaan (*power structure*), seperti diperkenalkan oleh Mills (1956), keberadaan tokoh dan aktivis berhubungan dengan sistem sosial, budaya, dan dinamika politik lokal. Desa yang memiliki banyak tokoh dan aktivis kemungkinan adalah desa yang terbuka, demokratis, dan selalu memberi ruang bagi munculnya kelompok-kelompok dan asosiasi-asosiasi. Selanjutnya, keberadaan organisasi dan asosiasi ini menjadi lahan persemaian bagi kemunculan tokoh dan pemimpin lokal.

Sebaliknya, di desa yang memiliki tokoh/aktivis dan asosiasi/organisasi kemasyarakatan sedikit, pemerintahannya cenderung menjadi dominan dengan praktik tata kelola bermasalah. Padahal, keberadaan tokoh dan aktivis desa dapat memainkan peran strategis dalam memengaruhi kondisi demokrasi dan praktik tata kelola pemerintahan yang partisipatif, transparan, akuntabel, dan responsif. Dengan kata lain, makin banyak tokoh dan aktivis desa, besar kemungkinan makin baik tata kelola dan makin demokratis kehidupan desa. Hal itu dikarenakan Pemdes bukan sebagai satu-satunya elite. Ada banyak tokoh yang akan menjadi penyeimbang sehingga terjadi proses koreksi, diskusi, dan bahkan kritik (*power balance*) dalam proses pemerintahan.

**Peran Masyarakat Desa.** Penelitian Robert D. Putnam *et al.* (1993) menunjukkan bahwa dalam masyarakat yang memiliki *civic engagement* yang bagus, tata kelola pemerintahan dan demokrasi berjalan lebih baik. *Civic engagement* sendiri dicirikan sebagai bentuk masyarakat yang memiliki kepercayaan (*trust*) tinggi antarsesama serta memiliki berbagai asosiasi yang memfasilitasi kerjasama di dalam masyarakat. Kepercayaan dan asosiasi yang merupakan komponen penting dalam kelembagaan masyarakat, berkontribusi besar bagi kualitas tata kelola pemerintahan.

**Peran Supradesa dan Regulasi.** Tata kelola pemerintahan yang baik tidak lepas dari peran supradesa dan regulasi yang dirumuskannya. Meskipun UU Desa memberikan pengakuan atas pengelolaan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan berskala lokal, hal itu tetap perlu berjalan dalam sistem birokrasi pemerintahan nasional. Oleh karena itu, pemerintahan desa juga harus mengikuti berbagai peraturan dan panduan penatalaksanaan pemerintahan yang dibuat oleh struktur pemerintahan supradesa (Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah). Praktik tata kelola pemerintahan dianggap “baik” bila pelaksanaannya sesuai dengan kerangka regulasi. Oleh karenanya, kelengkapan dan kejelasan pengaturan serta pemahaman para pemangku kepentingan sangat menentukan kualitas tata kelola. Persoalan regulasi menjadi lebih kompleks karena pelaksanaan UU Desa bukan hanya diatur oleh Pemerintah Pusat, tapi juga pemerintah provinsi dan Pemkab/kota.

## 2.2 Regulasi Tentang Desa dan Pembangunan Desa

Lahirnya UU Desa dipandang sebagai terobosan penting dalam tata kelola pemerintahan dan pembangunan desa di Indonesia. Melalui UU tersebut, desa mendapat pengakuan sebagai subyek dalam pemerintahan dan pembangunan. Pasal 1 UU No. 6/2014 tentang Desa (UU Desa) menyatakan:

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

Atas definisi itu, desa dipandang memiliki kewenangan dan kemampuan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara otonom. Lebih jauh, untuk menegaskan otonomi tersebut, UU Desa menggariskan asas **rekognisi**, yaitu pengakuan terhadap hak asal-usul, dan asas **subsidiaritas**, yaitu penetapan kewenangan dan pengambilan keputusan berskala lokal untuk kepentingan masyarakat desa (lihat Penjelasan Pasal 3 UU Desa).

Dengan asas di atas, desa didorong untuk mengidentifikasi dan memenuhi segala kebutuhannya secara mandiri. Nantinya, diharapkan akan muncul banyak inisiatif desa untuk mengembangkan berbagai potensi yang dimilikinya untuk kemajuan pembangunan desanya. Apalagi seiring dengan pengakuan tersebut, desa juga dibekali sejumlah dana besar dari Pemerintah, berupa Dana Desa (DD), dan pemerintah daerah untuk membiayai pembangunannya (Pasal 72 UU Desa). Adapun tujuan pembangunan itu sendiri adalah meningkatkan kualitas hidup warga desa serta penanggulangan kemiskinan (Pasal 78 UU Desa).

Walaupun begitu, banyak keraguan mengiringi pemberlakuan UU Desa, terutama terkait dengan tata kelola pemerintahan desa. Setara Institute misalnya, menilai Pemerintah abai menyediakan perangkat untuk memastikan akuntabilitas sosial pembangunan desa<sup>1</sup>. Selain itu, KPK menyoroti belum sinkronnya pengaturan yang dibuat sebagai turunan UU, baik di tingkat pusat maupun daerah, dan dinilai berpotensi mengakibatkan penyelewengan<sup>2</sup>.

Pada subbab ini dibahas berbagai regulasi yang menjadi panduan pelaksanaan pemerintahan desa. Karena laporan studi awalan ini memberikan konteks di tahun pertama pelaksanaan UU Desa, maka regulasi yang akan dibahas bukan terbatas pada turunan UU Desa, tetapi juga regulasi yang sudah ada sebelumnya dan masih digunakan saat awal pelaksanaan UU Desa. Setiap regulasi dibahas berdasarkan tingkatan peraturannya (nasional dan daerah) serta catatan kritis mengenai implikasi kebijakan tersebut.

Paparan berikut ini pada dasarnya menggambarkan bahwa UU Desa dan peraturan turunannya dalam tingkat tertentu telah mentransformasikan desa dari objek menjadi subjek pembangunan. Namun begitu, keinginan Pemerintah dan pemerintah daerah untuk “mengendalikan” desa masih terlihat kuat sehingga ada kesan kewenangan yang diberikan hanya setengah hati. Selain itu, berbagai produk regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah belum memadai, baik dari segi jumlah dan cakupan, maupun dari segi kualitas pengaturan. Kondisi ini menimbulkan kebingungan dalam pelaksanaannya.

<sup>1</sup>“Satu Tahun UU Desa, Berlalu Tanpa Akuntabilitas Memadai”, <http://br-online.co/satu-tahun-uu-desa-berlalu-tanpa-akuntabilitas-memadai/>, diunduh 29 Februari 2016

<sup>2</sup>“KPK Beberkan Potensi Penyelewengan Dana Desa”, <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150612205933-12-59759/kpk-beberkan-potensi-penyelewengan-dana-desa/>, diunduh 29 Februari 2016

**Tabel 3. Perbedaan Pengaturan Desa di Indonesia**

	UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa	UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah	UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah	UU 6/2014 tentang Desa
Definisi Desa	level pemerintah daerah terbawah yang berada dalam koordinasi kecamatan	Masyarakat hukum yang berkedudukan dalam sebuah kecamatan	Masyarakat hukum yang berkedudukan dalam Kabupaten	Masyarakat hukum (termasuk desa adat) yang berkedudukan dalam batas wilayah Kabupaten
Kepala Desa	Dipilih langsung; diangkat dan bertanggung jawab terhadap kabupaten; dapat menjabat selama 2 x 8 tahun	Dipilih langsung; diangkat dan bertanggung jawab terhadap BPD (setelah disetujui oleh kabupaten); dapat menjabat selama 2 x 5 tahun	Dipilih langsung; diangkat dan bertanggung jawab terhadap kabupaten; dapat menjabat selama 2 x 6 tahun	Idem, namun dengan tambahan pertanggungjawaban terhadap BPD & Musyawarah Desa; dapat menjabat selama 3 x 6 tahun
Dewan Desa	Ditunjuk sebagai mitra LMD	BPD dipilih langsung sebagai entitas yang terpisah	BPD ditunjuk sebagai entitas yang terpisah	Dipilih secara demokratis atau diseleksi; majelis desa untuk keputusan-keputusan strategis
Peraturan Desa	Dirancang oleh kepala desa & LMD; disetujui oleh pemerintah kecamatan	Dirancang & disetujui oleh kepala desa & BPD	Dirancang oleh kepala desa dengan konsultasi BPD; disetujui oleh pemerintah kabupaten	Idem
Pendanaan Desa	Dana bantuan dari pemerintah kabupaten, dan inisiatif nasional seperti Program Desa Tertinggal	Dana bantuan dari pemerintah kabupaten dan sumber lokal	Idem, ditambah program pembiayaan nasional	Alokasi tingkat nasional dan kabupaten, ditambah sumber lokal
Hubungan dengan Kabupaten	Secara ketat di bawah kewenangan kecamatan dan kabupaten; tidak ada otonomi untuk menyetujui peraturan atau anggaran	Disediakan otonomi yang luas, dengan akuntabilitas ke atas yang melemah	Idem, pengambilan keputusan final atas anggaran dan peraturan oleh kabupaten	Sistem <i>hybrid</i> antara <i>self-governing community</i> dan <i>local self-government</i>
Kehidupan Berorganisasi	Hanya organisasi berbasis-Pemerintah yang diijinkan; organisasi masyarakat terkooptasi	Demokratisasi; munculnya komunitas-komunitas baru dan organisasi berbasis massa	Idem, <i>state associations</i> disebut secara spesifik	Idem

Sumber: Antlov, Wetterberg, & Dharmawan (2016)

Dari segi jumlah, meski peraturan yang dikeluarkan terus bertambah, tapi masih banyak bidang yang belum diatur oleh regulasi turunan UU Desa. Hingga laporan ini ditulis, belum ada peraturan teknis di tingkat pusat, apalagi di daerah, yang mengatur tentang desa adat, peran BPD, penetapan daftar kewenangan desa, sinkronisasi pembagian kewenangan antartingkat pemerintahan ketika masuk ke desa, dan lain sebagainya.

Dari segi kualitas, beberapa peraturan juga masih jauh dari ideal untuk mencapai tujuan UU Desa meningkatkan kesejahteraan dan keadilan. Di antara yang paling mencolok adalah pengaturan tentang mekanisme pengalokasian DD (90% dibagi merata dan 10% dibagi berdasarkan variabel). Selain itu, pengaturan mengenai mekanisme pertanggungjawaban pembangunan yang lebih berorientasi vertikal (ke bupati dan bukan ke masyarakat) juga dianggap kurang sesuai dengan prinsip pembangunan partisipatif yang diusung oleh UU Desa.

Hal yang perlu dicermati adalah perkembangan peraturan yang berlangsung cepat dan cenderung merepotkan pemerintah di semua tingkatan karena harus menyesuaikan kebijakan yang sudah dirancang sebelumnya. Belum lagi bila peraturan yang dikeluarkan oleh kementerian dan lembaga, dan juga pemerintah daerah, terkesan tidak disinkronisasi dengan baik. Bahkan, seperti yang akan diuraikan pada bagian berikut, terlihat beberapa peraturan bertabrakan satu sama lain sehingga membingungkan, serta beragam penafsiran dan pemberlakuannya di setiap daerah.

## 2.2.1 Kewenangan Desa

### a) Peraturan di Tingkat Nasional

UU Desa memperluas sejumlah kewenangan bagi desa untuk memberikan pelayanan dasar dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat secara mandiri. Dalam pasal 18, disebutkan bahwa kewenangan desa meliputi bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Selanjutnya, berdasarkan ruang lingkupnya, Pasal 19 mengatur kewenangan desa meliputi, (a) kewenangan berdasarkan hak asal-usul; (b) kewenangan lokal berskala desa; (c) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, atau Pemkab/Pemkot; dan (d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, atau Pemkab/Pemkot sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **Kotak 1. Pembagian Kewenangan Kementerian yang Mengurusi Desa**

Penetapan UU No. 6 tahun 2014 dilakukan di masa sidang terakhir DPR RI 2009-2014. Dalam kaitan itu, PP yang mengatur pelaksanaan UU (PP No. 43/2014) juga dibuat di akhir masa pemerintahan SBY yang wewenang pengelolaan desa masih berada dalam satu payung kementerian, yaitu Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Di masa pemerintahan Joko Widodo, kementerian yang mengurus desa terbagi dua, yaitu Kemendagri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT). Alhasil, sebagian pasal dalam PP No. 43/2014 yang membutuhkan peraturan menteri diubah untuk mengakomodasi pembagian kewenangan atas kedua kementerian itu. Perubahan tersebut tercantum dalam PP No. 47/2015. Walaupun sudah dibagi, tumpang tindih kewenangan masih tampak antara kedua kementerian tersebut. Salah satu contohnya, dalam PP No. 47/2015 dinyatakan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai jenis-jenis kewenangan desa merupakan wewenang Kemendagri (Pasal 35(3) dan Pasal 39(1)), namun pada kenyataannya Kemendes PDTT menerbitkan Permendes PDTT No. 1/2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.

Pengakuan desa sebagai kesatuan masyarakat yang otonom dan penegasan kewenangan yang menyertainya merupakan hal baru yang dimunculkan dalam UU Desa. Sebelumnya, UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa malah menempatkan desa sebagai unit administrasi di bawah kecamatan. Sementara UU yang mengatur pemerintahan daerah terdahulu (UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004) dan PP No. 72/2005 tentang Desa, walaupun tidak lagi secara eksplisit menempatkan desa sebagai bawahan kecamatan, tetap hanya menempatkan pemerintahan desa sebagai pelaksana urusan pemerintahan di tingkat desa.

Pengaturan semacam itu tak pelak membuat desa makin kehilangan inisiatif. Penerapan program-program dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang dijalankan di masa Orde Baru sedikit-banyak memang mampu mengangkat inisiatif masyarakat, namun sekali lagi, program tersebut berjalan tanpa keterlibatan langsung pemerintahan desa.

Jika ditelaah, kewenangan (a) yaitu kewenangan berdasarkan hak asal-usul dalam UU Desa merupakan penegasan dari asas rekognisi yang mengakui masyarakat desa sebagai masyarakat yang memiliki pemerintahan sendiri (*self-governing community*), sedangkan kewenangan (b), yaitu kewenangan lokal berskala desa, merupakan penegasan asas subsidiaritas yang mengakui masyarakat desa mampu menjalankan fungsi pemerintahan lokal yang mandiri (*local self-government*). Selanjutnya, kewenangan (c) dan (d), yaitu kewenangan akibat penugasan atau pelimpahan kewenangan dari Pemerintah atau pemerintah daerah, masih melanjutkan pengaturan lama, melaksanakan tugas Pemerintah dan pemerintah daerah yang skala pekerjaannya berada dalam ruang lingkup desa.

Kewenangan berdasarkan hak asal-usul desa dan kewenangan lokal berskala desa kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 43/2014 yang kemudian diubah dalam PP No. 47/2015. Lebih jauh, kedua kewenangan itu diperinci kembali dalam Permendes PDTT No. 1/2015. Dalam kedua regulasi ini diatur jenis-jenis kewenangan yang dimiliki desa (Pasal 34 PP No. 43/2014 dan Pasal 2-14 Permendes PDTT No. 1/2015). Namun demikian, jenis-jenis wewenang tersebut tidak serta-merta berlaku sama untuk seluruh desa di Indonesia. Dalam Permendes PDTT diatur bahwa pemerintah daerah perlu menetapkan daftar kewenangan desa melalui peraturan bupati/walikota (Perbup/Perwali). Selanjutnya, tiap desa perlu menetapkan kewenangannya dengan peraturan desa atau Perdes (lebih rinci lihat Pasal 15-21 Permendes PDTT No. 1/2015).

Sayangnya, meskipun memberi ruang bagi desa untuk mengidentifikasi kewenangannya sendiri, Pemerintah dalam peraturan lain malah mempertahankan kendali atas pembangunan desa. Pasal 19 PP No. 60/2014 yang kemudian diubah dengan PP No. 22/2015 menyatakan bahwa DD diprioritaskan hanya untuk membiayai kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Permendes PDTT No. 5/2015 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa pada 2015 malah lebih jauh memerinci jenis-jenis kegiatan tersebut.<sup>3</sup> Hal ini mengakibatkan banyak kebutuhan desa yang justru berada di luar prioritas yang digariskan peraturan tersebut.

## **b) Peraturan di Tingkat Daerah**

Di tingkat kabupaten, belum semua pemerintah daerah (Pemda) menjalankan amanat PP No. 43/2014 dan Permendes PDTT No. 1/2015 untuk menetapkan kewenangan-kewenangan yang diserahkan kepada desa sesuai kapasitasnya melalui peraturan bupati/walikota. Hal ini dikarenakan Pemda, pada tahun awal implementasi UU Desa, lebih berfokus kepada penyaluran dan penatalaksanaan Dana Desa.

Daerah studi yang telah memiliki kebijakan mengenai kewenangan desa hanyalah Kabupaten Ngada. Di kabupaten ini sejak 2010 telah ada Peraturan Daerah (Perda) No. 12/2010 tentang Urusan Pemerintah Kabupaten yang Dapat Diserahkan Kepada Desa. Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Ngada memahami bahwa untuk mengikuti amanat UU Desa seharusnya Perda tersebut terlebih dulu dibatalkan dan digantikan dengan Peraturan Bupati (Perbup). Namun, hingga saat ini persoalan tersebut belum masuk dalam program legislasi daerah (Prolegda). Meskipun demikian, setelah 6 tahun kebijakan itu ditetapkan, belum satu pun desa memilih dan menetapkan

---

<sup>3</sup>Perincian semacam itu tak lagi terdapat dalam Permendes PDTT No. 21/2015 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2016. Namun sebagai gantinya, prioritas kegiatan diklasifikasi sesuai kategori desa: Maju/Mandiri, Berkembang, dan Tetinggal/Sangat Tertinggal, yang lagi-lagi memagari jenis-jenis kegiatan yang bisa dilaksanakan desa.

kewenangannya sendiri melalui Perdes. Salah seorang camat menengarai bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) akan cenderung memilih kewenangan dengan skala tanggung jawab yang dinilai ringan. Selain itu desa khawatir apabila dalam proses identifikasi dan inventarisasinya tidak dilaksanakan secara benar berimplikasi terhadap tambahan beban anggaran.

### **Kotak 2.** **Kebijakan Bantuan Khusus Keuangan Desa, Kabupaten Banyumas**

Pemkab Banyumas menetapkan kebijakan Bantuan Khusus Keuangan Desa (BKKDes) sebesar Rp74 Miliar. BKKDes ditetapkan dengan mengalihkan program/kegiatan yang ada di APBD 2015 yang tidak dapat direalisasikan langsung oleh kabupaten karena termasuk ke dalam kewenangan berskala desa berdasarkan Permendes PDPTT No. 5/2015. Kebijakan tersebut ditetapkan di tengah tahun anggaran 2015 dan menyebutkan kewenangan berskala desa yang wujudnya dapat berupa pembangunan jalan desa dan pasar desa. Selain bertujuan untuk menghindari sisa lebih penggunaan anggaran (SILPA) kabupaten, kebanyakan program/kegiatan yang dialihkan menjadi BKKDes tersebut juga merupakan hasil perencanaan pada masa reses DPRD yang awalnya akan didanai dengan dana aspirasi. Syarat pencairannya, desa harus membuat surat permohonan pencairan, perubahan APBDes, surat pernyataan Kades bisa menyerap, dan rencana kerja operasional (RKO). Persoalannya, hingga awal kebijakan BKKDes baru ditetapkan pada 6 November 2015 dan belum terjadi pencairan hingga awal Desember yang notabene menjelang akhir periode anggaran daerah maupun desa. Desa Deling mendapat alokasi Rp77 juta dan Desa Karya Mukti mendapat Rp799 juta.

Temuan di berbagai wilayah lain menunjukkan bahwa tafsir terhadap kewenangan desa masih beragam. Ada daerah yang mengaitkan kewenangan desa dengan kekuasaan penggunaan dana berdasarkan Permendes PDPTT No. 5/2015. Di Kabupaten Banyumas, sebagian SKPD tidak berani menjalankan kegiatan yang sudah ada dalam APBD dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD-nya. Umumnya, menurut Kepala Bagian Pembangunan Kantor Sekretariat Daerah (Setda) Kabupaten, hal ini dikarenakan SKPD khawatir akan ada temuan yang melampaui kewenangannya, padahal sudah ditetapkan sebagai kewenangan desa. Contoh lain, di Kabupaten Ngada, BPMPD telah menyosialisasikan penggunaan DD untuk 4 bidang (pemerintahan desa, pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat, dan pembinaan kelembagaan). Namun, mereka kemudian meralatnya menjadi 2 bidang sesuai Permendes PDPTT tersebut.

Sementara itu, terdapat juga daerah yang berinisiatif membuat panduan penggunaan DD sebelum keluarnya Permendes PDPTT No. 5/2015. Di Kabupaten Batanghari, misalnya, diterbitkan Perbup No. 47/2014 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa yang memberi petunjuk bagi desa untuk menjalankan kewenangan dalam mengelola keuangannya. Di dalamnya, terdapat beberapa klausul yang membuka ruang bagi desa untuk memilih kewenangan yang mampu dikerjakannya sendiri.

Keragaman terhadap tafsir kewenangan desa ini adalah dampak tidak adanya asistensi kabupaten dalam membantu desa memilah komponen-komponen yang dapat dimasukkan dalam RPJMDes/RKPDDes (yang sesuai dengan kewenangan desa). Di beberapa daerah studi, solusi untuk mengatasi kebingungan ini justru timbul dari inisiatif tingkat kecamatan yang tercermin dalam proses penyusunan RPJMDes. Salah satu kecamatan di Kabupaten Merangin melaksanakannya dengan mencari salinan dokumen tersebut melalui dalam jaringan (daring) dari desa lain di Jawa dan membagikannya kepada desa untuk mencontohnya. Di Kabupaten Wonogiri, Kepala Seksi (Kasi) Tata Pemerintahan di salah satu kecamatan mengadakan pertemuan rutin bulanan dengan bendahara desa dan Kades.

Potensi kesalahan tersebut juga disebabkan kebijakan yang terbit dan langsung efektif pada saat berjalannya tahun anggaran. Sebagaimana disampaikan oleh Kasi Bina Keuangan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Banyumas, beberapa

desa di wilayahnya telah melaksanakan kegiatan pembangunan yang tidak masuk dalam daftar prioritas penggunaan DD 2015 (Permendes PD TT No. 5/2015), seperti rehabilitasi balai desa. Hal ini membuat kabupaten harus mempersiapkan format berita acara untuk membantu desa agar tidak dinilai sebagai temuan penyalahgunaan keuangan negara karena melaksanakan kegiatan pembangunan di luar daftar prioritas tersebut. Pemkab Wonogiri secara umum memilih untuk berada dalam posisi aman dengan tidak banyak membuat kebijakan tingkat daerah sebagai antisipasi kebijakan tingkat nasional yang seringkali berubah dan bahkan bertolak belakang satu sama lain.

## 2.2.2 Kelembagaan Pemerintahan Desa

### a) Peraturan di Tingkat Nasional

Peran strategis kelembagaan pemerintahan desa diatur cukup banyak dalam UU Desa sebagaimana tercantum pada Bab V tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Bab ini dibagi dalam 7 bagian yang mencakup Pemerintah Desa<sup>4</sup>, Kepala Desa, Pemilihan Kepala Desa, Pemberhentian Kepala Desa, Perangkat Desa, Musyawarah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan Penghasilan Pemerintah Desa.

Terkait dengan Kades, UU Desa sudah menguraikan tugas, kewenangan, hak, kewajiban, larangan, dan sanksi. Walaupun banyak mengadopsi pengaturan yang sudah dimuat dalam PP No. 72/2005, tetapi UU Desa lebih mempertegas posisi Kades sebagai penguasa tunggal di desa. Misalnya, UU Desa menyebutkan Kades berwenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan menghilangkan frase “berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD” yang sebelumnya terdapat dalam PP No. 72/2005. Terkait dengan sanksi, Kades dapat diberi sanksi administratif (lisan/tertulis) sampai pemberhentian (sementara/tetap) jika lalai menjalankan kewajibannya.

Berikutnya, UU Desa memberlakukan pelaksanaan pemilihan Kades (Pilkades) serentak di wilayah kabupaten/kota. Dalam PP No. 47/2015, Pilkades serentak dapat diselenggarakan paling banyak 3 kali dalam jangka waktu 6 tahun. Kemendagri kemudian mengatur teknis Pilkades melalui Permendagri No. 112/2014 tentang Pemilihan Kepala desa. Selain itu, pelaksanaan Pilkades serentak harus ditetapkan kabupaten/kota melalui Peraturan Daerah (Perda).

UU Desa juga mengubah masa jabatan Kades, dari yang selama ini menjabat paling banyak dua kali menjadi tiga kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut, masing-masing enam tahun. Ketentuan ini merupakan kompromi dari tuntutan yang disampaikan Kades di masa pembahasan UU Desa untuk memperpanjang masa jabatan Kades.

Terkait dengan struktur organisasi Pemdes, UU menetapkan bahwa perangkat desa terdiri atas: (a) sekretariat desa; (b) pelaksana kewilayahan; dan (c) pelaksana teknis. Selanjutnya PP No. 47/2015 mengatur bahwa perangkat setdes yang bertugas membantu Kades untuk urusan administrasi pemerintahan paling banyak terdiri 3 bidang urusan. Pelaksana teknis yang membantu Kades sebagai pelaksana tugas operasional pun paling banyak terdiri 3 seksi. Pada kenyataannya, aturan ini belum efektif dijalankan oleh desa.

Perihal jenis bidang urusan dan seksi dalam organisasi Pemdes, Kemendagri juga telah menetapkan Permendagri No. 84/2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintah Desa. Dalam peraturan tersebut, organisasi Pemdes dibedakan berdasarkan tipologi desa, yaitu: Swasembada, Swakarya, dan Swadaya.

---

<sup>4</sup>Pasal 25 UU Desa mendefinisikan Pemdes adalah Kades atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain

**Tabel 4. Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa (SOTK)**

Swasembada wajib memiliki:	Swakarya dapat memiliki:	Swadaya memiliki:
Tiga urusan: 1. Tata usaha & umum 2. Keuangan 3. Perencanaan	Tiga urusan: 1. Tata usaha & umum 2. Keuangan 3. Perencanaan	Dua urusan: 1. Umum & perencanaan 2. Keuangan
Tiga seksi: 1. Pemerintahan 2. Kesejahteraan 3. Pelayanan	Tiga seksi: 1. Pemerintahan 2. Kesejahteraan 3. Pelayanan	Dua seksi: 1. Pemerintahan 2. Kesejahteraan & pelayanan

Sumber: Permendagri No. 84/2015

Dalam kaitan ini, pengangkatan seluruh perangkat desa tidak menjadi wewenang penuh Kades. Pasal 49 ayat (2) UU Desa menyatakan bahwa perangkat desa diangkat oleh Kades setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama bupati/walikota. Lebih jauh, PP No. 47/2015 mengatur perekrutannya harus melalui tahap penjurangan dan seleksi di desa sebelum diajukan ke camat. Walau demikian, pengangkatan perangkat desa tetap dilakukan melalui surat keputusan (SK) Kades. Ketentuan ini juga berlaku atas jabatan sekdes, yang tidak lagi harus diisi oleh PNS.

Regulasi lebih luas diatur Permendagri No. 83/2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa. Selain mengatur lebih terperinci persyaratan dan mekanisme rekrutmen perangkat desa, Permendagri ini juga menyebutkan bahwa Kades dapat mengangkat unsur staf dalam organisasi perangkat desa. Selain itu, perangkat desa dan staf perangkat desa yang telah diangkat diwajibkan mengikuti pelatihan awal masa tugas dan program pelatihan lain yang dilaksanakan oleh pemerintah di semua tingkatan. Perlu dipantau sejauh mana provinsi dan kabupaten memiliki kecukupan anggaran untuk mengadakan pelatihan tersebut.

Selanjutnya, UU Desa juga mengatur tentang penghasilan Pemdes yang secara umum menjelaskan bahwa secara rutin hal tersebut diambil dari Alokasi Dana Desa (ADD). Penetapan persentase besarnya diperinci melalui PP No. 43/2014 dan PP No. 47/2015. Dengan demikian aparat Pemdes memperoleh kepastian dalam besaran penerimaannya dan akan berdampak pada kesejahteraan Kades dan perangkat desa.

Selain Pemdes, lembaga lain yang juga berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Senada dengan PP No. 72/2005, UU Desa meletakkan posisi BPD sebagai lembaga konsultatif bagi Pemdes. Setiap rancangan Perdes harus dibahas dan disepakati bersama BPD. BPD juga memiliki fungsi menampung aspirasi masyarakat dan mengawasi kinerja Pemdes. Namun berbeda dengan PP No. 72/2005, dalam UU Desa, BPD tak lagi diberi kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kades.

Anggota BPD adalah wakil penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah. Namun UU Desa membuat pengaturan baru dalam mekanisme pengisian keanggotaan BPD. Jika PP No. 72/2005 menyebutkan anggota ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat, UU Desa mengganti mekanismenya dengan ditetapkan secara demokratis. Dalam PP No. 47/2015, cara demokratis tersebut bisa dilakukan dengan pemilihan langsung atau musyawarah perwakilan dengan menjamin keterwakilan perempuan.

PP No. 47/2015 juga menjabarkan ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, fungsi, kewenangan, hak dan kewajiban, pengisian keanggotaan, pemberhentian anggota, serta peraturan tata tertib BPD

yang lebih jauh akan diatur dalam peraturan menteri (Permen). Sejauh ini tidak ditemukan Permen tersendiri yang mengatur hal tersebut. Namun, terkait dengan teknis pelaksanaan tugas, kewenangan, hak dan kewajiban anggota BPD diatur dalam beberapa Permendagri yang terkait dengan fungsi di atas. Contohnya, dalam Permendagri No. 111/2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, BPD memiliki hak untuk mengajukan rancangan Perdes. Hak ini berlaku untuk semua Perdes kecuali rancangan Perdes (Raperdes) tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), Raperdes tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes), Raperdes tentang APBDes, dan Raperdes tentang Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APBDes yang mutlak merupakan domain Pemdes.

#### **b) Peraturan di Tingkat Daerah**

Hingga saat ini belum banyak kebijakan di tingkat daerah yang secara spesifik mengatur kelembagaan pemerintahan desa. Misalnya, Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Wonogiri yang belum berani membuat kebijakan karena belum ada aturan teknis dari Kemendagri. Di sisi lain, kondisi di desa sudah sangat membutuhkan kepastian perangkat karena, di satu sisi banyak rangkap jabatan dan di sisi lain ada jabatan kosong. Kondisi perangkat yang tidak lengkap ini juga berdampak pada menumpuknya beban pada satu atau dua perangkat desa.

Sementara itu, dalam hal kebijakan yang mengatur Pilkades serentak, sejauh ini semua kabupaten lokasi studi sedang dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah (Raperda). Pembahasan Raperda dan penyelenggaraan Pilkades tersebut memang sengaja ditunda karena semua daerah menunggu sampai proses Pilkada 2015 selesai dilaksanakan, sebagaimana terjadi di Kabupaten Merangin dan Kabupaten Batanghari. Sejauh ini aparat kecamatan, desa, maupun masyarakat masih menunggu hasilnya.

### **2.2.3 Keuangan Desa**

#### **a) Peraturan di Tingkat Nasional**

Salah satu perubahan besar dan banyak menarik perhatian publik dengan berlakunya UU Desa adalah penetapan alokasi dana untuk desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Pasal 30A PP No. 22/2015, alokasi dana dari APBN (DD) besarnya 10% dari dan di luar dana transfer ke daerah (*on top*) secara bertahap. Sementara itu, dari APBD (ADD) besarnya paling sedikit bagian 10% dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, ditambah ADD yang paling sedikit 10% dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam APBD setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK).

Khusus mengenai DD, UU Desa mengamanatkan pengaturan pengalokasian DD dari APBN melalui PP. Pemerintah mengamanatkan implementasinya dalam PP No. 60/2014 tentang Dana Desa yang Bersumber Dari APBN yang kemudian diubah dengan PP No. 22/2015. Secara prinsip, pengalokasian DD dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. DD ditransfer melalui rekening kabupaten/kota untuk selanjutnya ditransfer ke rekening desa. Namun, terdapat perubahan yang krusial antara PP No. 60/2014 dan PP No. 22/2015 yang antara lain menyebutkan bahwa penghitungan alokasi DD dibagi dalam alokasi dasar (AD) dan alokasi formula (AF), yaitu alokasi berdasarkan perhitungan variabel. AD merupakan alokasi yang dibagi secara merata kepada setiap desa sebesar 90% dari alokasi penetapan pagu anggaran. Selebihnya adalah AF yang dibagi dengan memperhitungkan bobot variabel. Selain itu, dalam PP No. 22/2015 diputuskan bahwa penetapan pagu anggaran DD tidak lagi wajib mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

PP No. 22/2015 Pasal 19 menyebutkan bahwa penggunaan DD dialokasikan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan pembinaan kemasyarakatan. Namun ayat berikut dalam pasal itu menyatakan prioritas DD adalah untuk membiayai kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Hal inilah yang tampaknya menjadi acuan Kemendes PDTT dalam menetapkan Permendes PDTT tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa (Permendes PDTT No. 5/2015 untuk prioritas penggunaan tahun anggaran 2015 dan Permendes PDTT No. 21/2015 untuk prioritas penggunaan tahun anggaran 2016).

Sementara itu, mengenai ADD, UU Desa dengan tegas mengatur bahwa bagi kabupaten/kota yang tidak memberikan ADD akan dikenakan sanksi. Hal itu dilakukan Pemerintah dengan menunda dan/atau memotong sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi DAK yang seharusnya disalurkan ke desa (PMK No. 257/2015).

Terkait dengan keuangan desa, bagian terakhir Permendes PDTT No. 1/2015 (Bab V), menegaskan bahwa desa dilarang melakukan pungutan atas jasa layanan administrasi yang diberikan kepada masyarakat. Layanan administrasi tersebut meliputi: (a) surat pengantar; (b) surat rekomendasi; dan (c) surat keterangan. Walau begitu, desa diberi wewenang untuk menarik pungutan atas jasa usaha seperti pemandian umum, wisata desa, pasar desa, tambatan perahu, karamba ikan, pelelangan ikan, dan lain-lain. Selain itu, desa juga bisa mengembangkan dan memperoleh bagi hasil dari usaha bersama antara Pemdes dengan masyarakat.

#### b) Peraturan di Tingkat Daerah

Di tingkat daerah, proses penetapan keuangan desa yang bersumber APBN dan berdasarkan AF, diserahkan kepada bupati/walikota sebagaimana diatur dalam PP No. 22/2015. Dalam kaitan itu, di semua lokasi studi, bupati telah membuat ketetapan terkait pembagian dan penetapan rincian DD untuk setiap desa.

**Tabel 5. Peraturan Terkait Keuangan Desa di Lokasi Penelitian**

Banyumas	Wonogiri	Batanghari	Merangin	Ngada
Perbup No. 25/2015 tentang Dana Desa	Perbup No. 14/2015 tentang tata cara pembagian dan rincian penetapan Dana Desa setiap desa di Wonogiri	Perbup No. 21/2015 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa TA 2015	Perbup No. 20/2015 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Sumber Dana APBN TA 2015	Perbup No. 21/2015 tentang Tata Cara pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa di Kabupaten Ngada

Setiap Perbup memuat struktur dan isi yang sama. Di dalamnya dirumuskan bahwa penyaluran DD Tahun 2015 dilaksanakan dalam 3 tahap, yaitu pada April, Agustus, dan Oktober. Penyaluran DD Tahap I dilakukan setelah desa menyerahkan APBDes dan laporan realisasi penggunaan DD semester sebelumnya. Berikutnya, penyaluran tahap II setelah desa menyerahkan laporan realisasi penggunaan DD semester I. Perbedaannya, jika Perbup kabupaten lain tidak mengatur syarat penyaluran tahap III, Perbup Merangin mengatur penyaluran tahap III setelah desa menyerahkan laporan realisasi penggunaan DD tahap II.

Selanjutnya, terkait penetapan keuangan desa yang bersumber dari APBD, PP No. 47/2015 mengamanatkan Pemkab/pemkot untuk menetapkan Perbup/Perwali yang mengatur tata cara dan pengalokasian ADD dan bagian desa dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah. Pada tiap lokasi studi, Perbup yang sudah ditetapkan masing-masing adalah sebagai berikut ini.

**Tabel 6. Peraturan Terkait Tata Cara dan Pengalokasian DD dan ADD di Lokasi Penelitian**

Banyumas	Wonogiri	Batanghari	Merangin	Ngada
Perbup No. 9/2015 mengenai ADD dan Bagian pajak retribusi	Perbup No. 1/2015 tentang penetapan Alokasi Dana Desa (ADD) bagi desa di Wonogiri	Perbup No. 21/2015 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa TA 2015	Perbup 33/2015 tentang Perubahan Perbup 22/205 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap desa, Sumber Dana APBD, Pajak dan Retribusi TA 2015	Perbup No. 14/2015 tentang Petunjuk Teknis Operasional ADD

Tabel 6 di atas menggambarkan bahwa semua kabupaten sudah menerbitkan Perbup yang mengatur pembagian ADD. Struktur Perbup tersebut di semua kabupaten relatif sama. Hanya di Kabupaten Ngada yang sekaligus menetapkan teknis operasional penggunaan ADD yang mengatur proses perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawabannya dalam pembangunan di desa dengan mengadopsi PTO PNPM Mandiri Perdesaan. Dalam kaitan ini, penggunaan DD di Kabupaten Ngada juga menggunakan mekanisme yang sama.

Selain itu, di beberapa lokasi studi, pemerintah daerah membuat peraturan tambahan terkait keuangan desa, di antaranya sebagaimana tercantum dalam Tabel 7 berikut ini.

**Tabel 7. Peraturan Tambahan Terkait Keuangan Desa di Lokasi Penelitian**

Banyumas	Wonogiri	Batanghari	Merangin	Ngada
<ul style="list-style-type: none"> <li>Perbup No. 80/2014 tentang Siltap</li> <li>Perbup 51/2015 tentang bantuan keuangan desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perbup No 3/2015 tentang bantuan keuangan tambahan penghasilan kepada kepala desa dan perangkat desa</li> <li>Perbup No. 4/2015 tentang Pedoman Penyusunan APBDes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perbup No. 46/2014 tentang Penetapan Bantuan Keuangan Desa TA 2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>n/a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perbup No. 20/2015 tentang Tata Cara Pengajuan, Pencairan, Pembayaran Penghasilan Tetap Kepala Desa dan Perangkat Desa serta Tunjangan Badan Permusyawaratan Desa TA 2015</li> </ul>

Dalam hal pengadaan barang dan jasa untuk penggunaan APBDes, setiap daerah lokasi studi sudah menetapkan Perbup yang tampaknya juga menggunakan pola (*template*) yang sama dalam struktur dan isinya (lihat Tabel 8).

**Tabel 8. Peraturan Terkait Pengadaan Barang dan Jasa di Lokasi Penelitian**

Banyumas	Wonogiri	Batanghari	Merangin	Ngada
Perbup No. 21/2015 tentang pengadaan barang dan jasa di desa	Perbup No 38/2014 tentang pedoman tata cara pengadaan barang dan jasa di Desa	Perbup 48/2014 tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa di Desa	Perbup No. 35/2015 Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa di Desa	Perbup No. 19/2015 tentang Tata Cara Pengadaan Barang dan Jasa di Desa

## 2.2.4 Partisipasi dalam Tata Kelola Desa

### a) Peraturan di Tingkat Nasional

Partisipasi merupakan prinsip tata kelola yang mendapat penegasan kuat dalam UU Desa. Ada beberapa terminologi yang digunakan yang secara substansif mendorong partisipasi, seperti kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, dan partisipasi itu sendiri (Pasal 3). Secara umum, bentuk partisipasi warga diatur lebih rinci dalam UU Desa dan peraturan turunannya dibanding dengan PP No. 72/2005 dan turunannya dalam Permendagri No. 66/2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa.

Ruang partisipasi warga desa dalam perencanaan tersedia dalam Musdes. Dalam Pasal 54 UU Desa, Musdes merupakan musyawarah antara BPD, Pemdes, dan unsur masyarakat desa. Selanjutnya PP No. 47/2015 mengatur bahwa yang dimaksud unsur masyarakat adalah tokoh dan perwakilan kelompok, seperti tokoh adat, agama, pendidikan, serta perwakilan kelompok tani/nelayan, perajin, perempuan, dan kelompok masyarakat miskin. Perbedaannya, dalam Permendagri No. 66/2007 warga masyarakat tidak dirinci berdasarkan unsur/kelompok.

Ketentuan lebih teknis mengenai penyelenggaraan Musdes diatur dalam dua regulasi turunan lainnya, yaitu Permendes PDTT No. 2/2015 tentang Pedoman Tata Tertib Dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa dan Permendagri No. 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, khususnya Bab II tentang Perencanaan Pembangunan Desa. Dilihat dari segi peraturannya, pengaturan oleh Kemendagri ini sebenarnya kurang tepat karena berdasarkan PP No. 47/2015, pengaturan musyawarah desa merupakan mandat Kemendes PDTT. Namun di sisi lain, musyawarah desa adalah bagian dari mekanisme pemerintahan desa, yang pengaturannya merupakan kewenangan Kemendagri.

Permendes PDTT No. 2/2015 memberikan acuan terperinci atas tata kelola Musdes, termasuk musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbangdes) untuk penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes). Berdasarkan Permendes PDTT, penyelenggara Musdes adalah BPD. Namun di sisi lain, Permendagri membedakan nomenklatur musyawarah dalam dua jenis, yaitu Musdes dan Musrenbangdes. Menurut Permendagri, Musdes diselenggarakan oleh BPD, sedangkan Musrenbangdes diselenggarakan oleh Kades. Adanya dua peraturan ini telah menciptakan kebingungan di masyarakat. Di salah satu lokasi penelitian, Musdes terpaksa dihentikan karena ada perdebatan antara Pemdes dengan BPD terkait siapa sebetulnya yang berwenang dalam menyelenggarakan Musdes.

Partisipasi warga menurut Permendes PDTT No. 2/2015 diatur dengan undangan resmi oleh panitia musyawarah. Selain yang diundang resmi, warga bisa juga ikut dalam Musdes, namun sebelumnya ia harus mendaftarkan diri kepada panitia. Warga yang diundang resmi dan mendaftarkan diri dikategorikan sebagai peserta yang memiliki hak suara dalam pengambilan keputusan. Selain

berhak ikut serta dalam Musdes, berdasarkan Permendagri No. 114/2014 masyarakat juga berhak terlibat dalam Tim Penyusun RPJMDes dan RKPDes. Tugas tim penyusun antara lain melakukan penggalan gagasan di setiap dusun yang melibatkan warga setempat. Dalam proses penyusunan RKPDes, selain sebagai pelaksana, masyarakat juga dapat terlibat dalam tim verifikasi.

Partisipasi warga desa juga terbuka dalam pelaksanaan pembangunan. UU Desa memang hanya menyatakan pembangunan desa dilaksanakan oleh Pemdes dengan melibatkan seluruh masyarakat melalui semangat gotong royong. PP No. 47/2015 mempertegas pelibatan unsur masyarakat sebagai pelaksana kegiatan pembangunan desa. Sayangnya, Permendagri No. 114/2014 tidak mengatur lebih rinci bagaimana warga desa diikutsertakan sebagai pelaksana kegiatan. Permendagri ini hanya menyebutkan bahwa pelaksana kegiatan sudah harus dicantumkan dalam dokumen RKPDes. Selanjutnya, aturan tersebut lebih menekankan pelaksanaan pembangunan secara swakelola dengan memanfaatkan SDM di desa. Ruang partisipasi warga yang lain adalah ikut serta dalam panitia pemilihan anggota BPD, menjadi anggota Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD), dan menjadi pengurus Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

## **b) Peraturan di Tingkat Daerah**

Berdasarkan hasil penelaahan terhadap regulasi yang diterbitkan di semua daerah studi, pengaturan partisipasi warga dalam proses penyelenggaraan pembangunan di desa termuat dalam jenis peraturan yang berbeda dengan sebagian besar terkait dengan perencanaan pembangunan desa. Di Kabupaten Wonogiri, terdapat Perda No. 21/2012 tentang Perencanaan Pembangunan Daerah, yang di dalamnya mengatur partisipasi warga desa dalam perencanaan pembangunan desa dengan mengacu pada PP No. 72/2005 tentang Desa.

Di Kabupaten Banyumas, sejak tahun 2006 sudah diberlakukan Perda No. 20/2006 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan Pembangunan Desa. Dalam Perda tersebut, diatur bahwa peserta Musrenbangdes adalah utusan lembaga-lembaga kemasyarakatan desa. Dalam hal ini, Kabupaten Banyumas juga menerbitkan Perda No. 19/2006 tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa yang terdiri dari RT, RW, Karang Taruna, PKK, LPMD, dan lembaga kemasyarakatan lain sesuai kebutuhan.

Sementara itu, di Kabupaten Batanghari, setiap tahun Bappeda membuat Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbangdes. Dalam petunjuk teknis itu terdapat penjabaran tentang siapa saja pihak atau unsur masyarakat yang perlu diundang. Selain itu, saat terminasi PNPM Perdesaan tahun 2014, BPMPD membuat kebijakan dengan menyediakan bantuan dana sebesar Rp7 juta bagi setiap desa untuk penyelenggaraan Musrenbangdes. Dengan dana ini, desa bisa mengalokasikan sebagian di antaranya untuk pengganti ongkos peserta. Kebijakan ini diambil untuk mengantisipasi menurunnya partisipasi warga setelah PNPM berakhir. Sebagai konsekuensi bantuan tersebut, diterapkan aturan jumlah minimal peserta Musrenbangdes, yaitu 70 orang, yang dibuktikan dengan tanda tangan kehadiran<sup>5</sup>.

Terakhir, Kabupaten Ngada memiliki Perbup No. 14/2015 tentang Petunjuk Teknis Operasional ADD yang mengatur bagaimana warga dilibatkan dalam setiap tahap pembangunan di desa dengan mengadopsi pola PNPM Mandiri Perdesaan. Misalnya, dalam bagian operasional, PTO ini menyebutkan adanya MAD Sosialisasi, MD Sosialisasi, MD Penetapan, MD Serah Terima, sampai musyawarah khusus perempuan (MKP). Semuanya dengan kriteria peserta yang persis sama dengan yang diatur dalam PTO PNPM Mandiri Perdesaan.

---

<sup>5</sup>Aturan mengenai jumlah minimal peserta ini berasal dari pengakuan informan dari unsur Pemdes. Namun aturan tertulis yang eksplisit memuat syarat tersebut tidak ditemukan

## 2.2.5 Transparansi dalam Tata Kelola Desa

### a) Peraturan di Tingkat Nasional

Transparansi secara umum sudah diterima sebagai bagian dari prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam konteks ini, transparansi dipahami sebagai keterbukaan dan jaminan akses publik atas seluruh informasi terkait pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan desa, khususnya bagi masyarakat desa. Dalam UU Desa, prinsip ini juga dicantumkan sebagai salah satu kewajiban Kades dalam menjalankan tugasnya.

Pasal 27 UU Desa menyebutkan, Kades wajib memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran. Substansi yang sama juga termuat dalam PP No. 72/2005, walaupun tidak mengatur kapan hal itu dilaksanakan. Sejalan dengan Pasal 27 dan Pasal 68, UU Desa pun menyatakan masyarakat berhak meminta dan mendapatkan informasi dari Pemdes serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Selanjutnya, pasal 82 UU Desa menyebutkan bahwa masyarakat desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan pembangunan desa. Masih dalam pasal yang sama, Pemdes wajib menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan RPJMDes, RKPDes, dan APBDes kepada masyarakat melalui layanan informasi kepada umum dan melaporkannya dalam Musdes paling sedikit sekali setahun.

Dalam kaitan penyebaran informasi ini, UU Desa juga sudah mengatur Sistem Informasi Desa (SID) yang wajib dikembangkan oleh Pemerintah dan Pemda. SID meliputi data desa, data pembangunan desa, kawasan Perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan pembangunan desa dan pembangunan kawasan Perdesaan. SID tersebut dikelola oleh Pemdes dan dapat diakses oleh masyarakat desa dan semua pemangku kepentingan. Namun, belum ada desa studi yang menerapkan SID.

PP No. 47/2015 dalam Pasal 52 menyatakan Kades harus menginformasikan secara tertulis dan melalui media informasi yang mudah diakses oleh masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat desa. Pengaturan yang sama juga sudah tercantum dalam PP No. 72/2005, yang pada Pasal 15 menyebutkan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya.

Dalam rezim UU Desa, pengaturan teknis atas penyebaran informasi bisa dilihat dalam Permendagri No. 114/2014. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa Kades menginformasikan dokumen RKPDes, APBDes dan rencana kerja kepada masyarakat melalui sosialisasi kegiatan. Sosialisasi tersebut dilakukan antara lain melalui:

- a. musyawarah pelaksanaan kegiatan desa;
- b. musyawarah dusun;
- c. musyawarah kelompok;
- d. sistem informasi desa berbasis website;
- e. papan informasi desa; dan
- f. media lain sesuai kondisi desa.

Bimbingan teknis atas penyelenggaraan pembangunan desa bagi para pelaksana kegiatan, yang diantaranya menyangkut pengelolaan informasi desa, dimandatkan pelaksanaannya kepada Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau Pemkab/pemkot (selengkapnya lihat Pasal 61 Permendagri No. 114/2014). Atas hal ini, Permendagri mengamanatkan pengaturan lebih lanjut melalui Perbup/Perwali.

Terkait dengan Musdes, Permendes PD TT No. 2/2015 juga sudah mengatur kewajiban penyusunan risalah, catatan dan laporan singkat Musdes. Hal ini merupakan tugas sekretaris Musdes. Setelah Musdes selesai, risalah itu dibagikan kepada peserta. Tidak hanya itu, risalah Musdes juga harus dipublikasikan melalui media komunikasi di desa agar diketahui oleh seluruh masyarakat desa.

#### **b) Peraturan di Tingkat Daerah**

Dalam studi awalan ini tidak banyak ditemukan regulasi yang mengatur lebih teknis cara Pemdes menyampaikan informasi pembangunan dan pemerintahan kepada warganya. Hanya Kabupaten Banyumas yang sudah menerbitkan Perda No. 4/2012 tentang Rencana Induk Pengembangan E-Government. Dalam Perda ini, tata kelola informasi pembangunan di desa dan kabupaten diatur dengan menggunakan media *website*. Melalui media tersebut, warga bisa mengakses berbagai informasi pembangunan yang telah dan sedang berjalan di desanya. Di samping itu, tata kelola layanan dan sumber daya diatur melalui program aplikasi. Contohnya, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil mengembangkan aplikasi Sistem Manajemen Administrasi Desa/Kelurahan (SMARD) yang digunakan untuk pelaporan kondisi kependudukan setiap desa.

### **2.2.6 Akuntabilitas dalam Tata Kelola Desa**

#### **a) Peraturan di Tingkat Nasional**

Akuntabilitas merupakan komponen penting berikutnya dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam UU Desa, prinsip ini dicantumkan sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan desa. Pada bagian penjelasan, akuntabilitas didefinisikan sebagai asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Walaupun per definisi dinyatakan adanya pertanggungjawaban kepada masyarakat desa, namun pengaturan dalam pasal-pasal UU Desa malah menitikberatkan penyampaian laporan Pemdes kepada instansi yang lebih tinggi (bupati/walikota dan/atau camat). Misalnya pada Pasal 27, disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajibannya, Kades wajib: (a) menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran kepada bupati/walikota; (b) menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan kepada bupati/walikota. Laporan ke desa sifatnya lebih berupa keterangan tertulis kepada BPD dan penyebaran informasi kepada warga setiap akhir tahun anggaran.

Jika BPD dianggap sebagai representasi warga desa, pada Pasal 61 UU Desa diatur hak BPD untuk: (i) mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Pemdes; dan (ii) menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Namun, dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “meminta keterangan” adalah permintaan untuk mendapatkan informasi tentang bidang-bidang tersebut, bukan dalam rangka menuntut pertanggungjawaban Kades. Pada Pasal 51 PP 47/2015 pun, untuk menjalankan fungsi pengawasan, BPD hanya menerima laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa, yang memuat pelaksanaan peraturan desa (lihat Kotak 12).

Sebaliknya, laporan penyelenggaraan pemerintahan desa yang memuat hal-hal substantif seperti pencapaian dan hal-hal yang perlu diperbaiki justru disampaikan kepada bupati/walikota untuk dijadikan dasar pembinaan dan pengawasan. Dalam konteks pembinaan dan pengawasan ini, Pasal 115 UU Desa menyatakan bupati/walikota memiliki wewenang untuk memberikan sanksi kepada Kades. Sanksi yang diberikan dapat berupa sanksi administratif (lisan/tertulis) sampai pemberhentian (sementara/tetap). Hal yang sama ditemukan dalam pengaturan pengelolaan keuangan desa. PP No. 22/2015 menyatakan bahwa laporan realisasi penggunaan DD disampaikan Kades kepada bupati/walikota setiap semester. Jika Kades terlambat menyampaikan laporan, bupati/walikota dapat menunda penyaluran Dana Desa berikutnya (Pasal 24-25). Hal ini justru mempertegas kecenderungan kuatnya akuntabilitas ke atas dalam rezim UU Desa.

Pasal 82 UU Desa mengatur hak warga desa untuk berpartisipasi dalam Musdes dalam rangka menanggapi laporan pelaksanaan pembangunan desa. Pasal 68 juga menyebutkan bahwa warga desa berhak melakukan pengawasan atas semua bidang penyelenggaraan desa. Peraturan lebih terperinci mengenai hal ini terdapat dalam Permendagri No. 114/2014. Permendagri ini mengatur hak warga desa untuk memberi tanggapan atas laporan pelaksanaan pembangunan desa dalam forum Musdes (Pasal 82). Musyawarah tersebut diselenggarakan oleh BPD sebanyak dua kali dalam setahun, yaitu bulan Juni dan Desember. Tanggapan dan masukan dari musyawarah tersebut dimuat dalam berita acara, yang kemudian dijadikan dasar untuk perbaikan pelaksanaan kegiatan.

#### b) Peraturan di Tingkat Daerah

Seperti halnya aspek transparansi, regulasi yang terkait penyelenggaraan pemerintahan desa tidak banyak mengatur akuntabilitas Pemdes kepada warga desa. Peraturan yang ada cenderung mewajibkan pertanggungjawaban Pemdes kepada instansi di atasnya. Di seluruh kabupaten lokasi studi telah dibuat Perbup yang menjadi pedoman pengelolaan keuangan desa. Semua Perbup tersebut membuat aturan seragam, Kades wajib menyampaikan laporan realisasi pelaksanaan APBDes setiap semester kepada bupati. Walau demikian, dalam semua Perbup itu menyebutkan juga bahwa laporan tersebut perlu diinformasikan kepada masyarakat secara tertulis melalui media informasi yang mudah diakses masyarakat. Hanya saja, penginformasian kepada masyarakat ini tidak diiringi kata 'wajib' sebagaimana halnya yang ditujukan ke bupati/walikota.

**Tabel 9. Peraturan Terkait Akuntabilitas di Lokasi Penelitian**

Banyumas	Wonogiri	Batanghari	Merangin	Ngada
Perbup No.15/2015 tentang pengelolaan keuangan desa	Perbup No. 18/2015 tentang juklak bantuan keuangan Dana Desa yang bersumber dari APBN	Perbup No. 47/2014 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa	Perbup No. 21/2015 tentang Pedoman Tata Cara Pengelolaan Kekayaan Desa dan Keuangan Dana Desa	Perbup No. 21/2015 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa

### 2.2.7 Ketanggaan dalam Tata Kelola Desa

#### a) Peraturan di Tingkat Nasional

Responsivitas dalam konteks penelitian ini dimaknai sebagai ketanggaan Pemdes dalam mengakomodasi kebutuhan warganya dan sekaligus berupaya memenuhinya. Hal ini tercermin pada bagaimana Pemdes menyusun rencana pembangunan dalam berbagai Perdes.

Pasal 78 UU Desa menyatakan bahwa pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Dalam pasal tersebut, UU Desa juga menegaskan bahwa pembangunan desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Seluruh proses itu diselenggarakan dengan mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan Perdamaian dan keadilan sosial.

Pada tahap perencanaan, UU Desa menyebutkan bahwa desa menyusun RPJMDes dan RKPDes. Penyusunan kedua dokumen ini harus melibatkan masyarakat desa melalui Musrenbangdes. RPJMDes berlaku untuk jangka waktu 6 tahun, sesuai dengan masa jabatan Kades. Sementara itu, RKPDes yang merupakan penjabaran dari RPJMDes ditetapkan setiap tahun. Kedua dokumen itu juga menjadi pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Berikutnya, UU Desa juga menegaskan bahwa perencanaan pembangunan desa merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Walau demikian, hubungan perencanaan pembangunan desa dengan perencanaan pembangunan kabupaten/kota adalah hubungan timbal balik. Penyusunan RPJMDes dan RKPDes juga harus mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Oleh karenanya, rencana pembangunan di desa yang bersumber dari pemerintah yang lebih tinggi harus diinformasikan kepada desa untuk dimuat dalam RPJMDes dan RKPDes. UU Desa kemudian mengunci bahwa RPJMDes dan RKPDes adalah satu-satunya dokumen perencanaan di desa.

Penegasan RPJMDes dan RKPDes sebagai satu-satunya dokumen perencanaan pembangunan di desa merupakan suatu hal penting. Dengan penegasan ini, tertutup peluang bagi para pihak, baik pemerintahan desa sampai pemerintahan pusat maupun pihak ketiga lainnya (swasta/NGO), untuk menyelenggarakan pembangunan di desa di luar perencanaan yang sudah tercantum dalam RPJMDes dan RKPDes. Dengan demikian, diharapkan tak ada lagi muncul keluhan masuknya kegiatan pembangunan di desa tanpa sepengetahuan Pemdes, kegiatan titipan, dan/atau kegiatan pembangunan yang tak sesuai dengan kebutuhan warga desa.

Penjabaran atas mekanisme perencanaan pembangunan desa diatur dalam PP No. 47/2015. Namun pengaturan yang lebih teknis atas perencanaan pembangunan di desa terdapat pada Permendagri No. 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Dalam Permendagri tersebut, secara rinci diatur tahap demi tahap cara desa melaksanakan proses perencanaan untuk menyusun RPJMDes dan RKPDes.

Selain itu, dalam konteks yang lebih umum, UU Desa juga mengatur ketanggapan pemerintahan desa ketika membuat Perdes. Pasal 69 UU Desa menyatakan, Raperdes wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa. Masyarakat pun berhak memberikan masukan terhadap Raperdes.

Terkait dengan Perdes, sudah diterbitkan Permendagri No. 111/2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Dalam Permendagri tersebut lebih jauh dinyatakan bahwa konsultasi Raperdes diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan.

## **b) Peraturan di Tingkat Daerah**

Pengaturan mengenai akomodasi kebutuhan warga desa di daerah dibuat seiring dengan pengaturan partisipasi dalam perencanaan pembangunan. Dengan pengaturan perencanaan

pembangunan yang bertingkat mulai dari musyawarah di tingkat dusun, kebutuhan masyarakat diserap dan disusun sampai ke tingkat desa melalui Musdes. Kesepakatan dalam musyawarah di desa dituangkan dalam RPJMDes dan RKPDes.

Di Kabupaten Wonogiri, pengaturan seperti itu terdapat dalam Perda No. 21/2012 tentang Perencanaan Pembangunan Daerah. Dalam Perda tersebut, RPJMDes dan RKPDes merupakan dokumen yang wajib disusun di tingkat desa. Jika desa menjalankan proses pembuatan dokumen-dokumen tersebut secara partisipatif, maka Pemdes dinilai telah tanggap dalam menangkap kebutuhan-kebutuhan warganya.

Di Kabupaten Banyumas, Perda No. 20/2006 juga mendorong desa untuk menyusun RPJMDes dan RKPDes. Selain itu, Perda tersebut juga mengamanatkan Pemdes memberikan pedoman dan standar dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan desa. Dengan pedoman tersebut, Pemdes memiliki panduan yang sama dalam menangkap kebutuhan warga ketika menjalankan proses perencanaan di desa.

Hal yang sama juga berlaku di Kabupaten Batanghari, setiap tahun Bappeda membuat Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbangdes yang menjadi panduan bagi setiap desa. Di dalam petunjuk teknis tersebut, misalnya, diperinci cara desa membuat kesepakatan atas berbagai usulan kebutuhan yang muncul dalam daftar prioritas, baik yang akan dibiayai melalui APBDes maupun yang diusulkan ke Pemkab.

Sementara itu Kabupaten Ngada yang dalam Perbup No. 14/2015 tentang Petunjuk Teknis Operasional ADD mengatur cara setiap usulan masyarakat digali dan ditampung dengan mengadopsi pola PNPM Perdesaan. PTO tersebut bahkan juga mengadopsi adanya musyawarah kelompok perempuan (MKP) untuk menyerap secara khusus kebutuhan mereka.

Sebagai penutup, bab ini menunjukkan bahwa dari segi regulasi, masih cukup banyak masalah yang perlu dibenahi dalam pelaksanaan UU Desa. Di antara masalah itu adalah adanya tumpang tindih kewenangan dan peraturan antarkementerian yang bertanggungjawab, yaitu Kemendes PDTT dan Kemendagri; adanya keseragaman pada beberapa peraturan antara satu kabupaten dengan kabupaten lain berpotensi tidak terwadahnya keunikan masalah yang berkembang di masing-masing lokasi, dan masih adanya ruang kosong yang perlu diisi, seperti halnya regulasi terkait BPD. Berikut adalah kesimpulan dari setiap subbab mengenai regulasi yang telah dipaparkan.

### **Kewenangan Desa**

UU Desa memberikan ruang kewenangan bagi desa untuk mengatur urusannya sendiri. Hal ini merupakan suatu perubahan positif dari aturan mengenai desa dibandingkan beberapa peraturan sebelumnya yang hanya menempatkan desa sebagai pelaksana pemerintahan di tingkat desa. Sayangnya, Pemerintah dan pemerintah daerah masih berusaha mengendalikan desa dengan mengeluarkan peraturan, misalnya, tentang prioritas penggunaan DD yang belum tentu sesuai kebutuhan desa.

Pemerintah mengeluarkan dua peraturan di tingkat nasional yang merinci tentang jenis-jenis kewenangan desa, yaitu PP No. 47/2015 dan Permendes PDTT No. 1/2015. Namun, lebih lanjut pemerintah di tingkat daerah (kabupaten dan desa) diamanatkan untuk mengeluarkan aturan sendiri yang menetapkan daftar kewenangan desa. Akan tetapi, belum semua pemerintah daerah menjalankan amanat ini. Berbagai tafsir berbeda mengenai kewenangan desa pun muncul karena kurangnya asistensi terhadap kabupaten dalam membantu desa memilah komponen yang sesuai kewenangannya.

### **Kelembagaan Pemerintahan Desa**

UU Desa telah mengatur secara rinci peran strategis kelembagaan pemerintahan desa yang meliputi pembahasan mengenai Pemerintah Desa, Kepala Desa, Pemilihan Kepala Desa, Pemberhentian Kepala Desa, Perangkat Desa, Musyawarah Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan Penghasilan Pemerintah Desa. Bagian tentang Pemdes dipaparkan dalam UU Desa terutama terkait dengan wewenang Kades, Pilkades, serta struktur organisasi Pemdes (perangkat desa). UU Desa telah membuka peluang bagi siapa saja untuk menjadi perangkat desa, karena Kades tidak memiliki wewenang penuh untuk mengangkat perangkat desa. Pemilihan perangkat desa harus dikonsultasikan dengan camat setelah melalui tahapan penjurangan dan seleksi.

UU Desa menempatkan BPD sebagai tempat bagi Pemdes untuk meminta pertimbangan. Dalam PP No. 47/2015, anggota BPD dipilih secara demokratis dari perwakilan warga desa dengan menjamin adanya keterwakilan perempuan. Meski demikian, turunan kebijakan mengenai kelembagaan Pemdes ini belum banyak dibuat di tingkat daerah.

### **Keuangan Desa**

UU Desa memaklumkan adanya sejumlah besar dana dari APBN dan APBD yang digulirkan ke desa untuk mencapai tujuan UU Desa, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas hidup warga desa serta menanggulangi kemiskinan. Aturan ini memungkinkan desa melaksanakan berbagai program untuk masyarakat desa. Akan tetapi, masih terdapat kelemahan terutama terkait pengaturan tentang mekanisme pengalokasian DD. Aturan ini menetapkan bahwa 90% DD dibagi secara merata kepada setiap desa, sementara sisanya 10% dibagi dengan memperhitungkan bobot variabel, seperti jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. Kontribusi yang hanya 10% ini dipandang kurang ideal karena kemampuan fiskal desa, variasi masalah yang perlu ditangani, dan skala cakupan tiap desa berbeda. Meski demikian, terdapat sisi positif lainnya dari aturan UU Desa terhadap keuangan desa yaitu adanya sanksi bagi kabupaten/kota yang tidak memberikan ADD kepada desa.

### **Partisipasi dalam Tata Kelola Desa**

UU Desa memberikan ruang bagi warga untuk berpartisipasi khususnya dalam Musdes. Bahkan PP No. 47/2015 membuat rincian unsur-unsur masyarakat yang dilibatkan dalam Musdes, antara lain kaum perempuan dan rumah tangga miskin. Bukan hanya dalam Musdes, PP ini juga mengatur keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Sementara itu, Permendagri No. 114/2014 menyebutkan bahwa masyarakat juga dapat berpartisipasi dalam menyusun RPJMDes dan RKPDes.

Akan tetapi, terdapat beberapa kelemahan dalam aturan di tingkat nasional, antara lain masih adanya tumpang tindih peraturan yang dikeluarkan oleh Kemendagri dan Kemendes PDTT. Sebagai contoh, dalam Permendes PDTT No. 2/2015, Musdes termasuk di dalamnya Musrenbangdes, dilaksanakan oleh BPD. Sementara dalam Permendagri No. 114/2014, musyawarah di desa dibagi menjadi dua jenis, yaitu Musdes yang diselenggarakan oleh BPD dan Musrenbangdes yang diselenggarakan oleh Kades. Pada akhirnya kedua aturan ini menimbulkan kebingungan masyarakat meskipun dalam PP No. 47/2015 disebutkan bahwa pengaturan Musdes ada di bawah wewenang Kemendes PDTT.

### **Transparansi dalam Tata Kelola Desa**

UU Desa telah mengatur adanya transparansi terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Masyarakat berhak untuk menuntut transparansi penyelenggaraan pemerintahan desa termasuk mengawasi dan menerima informasi terkait kegiatan pembangunan, pemberdayaan, pembinaan, dan pemerintahan desa. Oleh karenanya, Kades wajib memberikan informasi tersebut secara jelas kepada masyarakat. Aturan mengenai transparansi ini lebih lanjut dipertegas dalam PP No. 47/2015 yang menyatakan bahwa Kades wajib menyediakan media informasi agar masyarakat mudah

mengakses informasi terkait penyelenggaraan pemerintahan desa. Aturan teknis mengenai sosialisasi informasi ini juga diatur dalam Permendagri No. 114/2014 dan Permendes PDPTT No. 2/2015. Sayangnya, di tingkat daerah belum banyak regulasi turunan yang diterbitkan untuk mengatur lebih jauh mengenai transparansi informasi ini.

#### **Akuntabilitas dalam Tata Kelola Desa**

UU Desa menyebutkan pentingnya prinsip akuntabilitas dalam tata kelola pemerintahan desa. Secara umum, menurut UU Desa penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Akan tetapi pada kenyataannya, UU Desa lebih memprioritaskan penyampaian laporan pertanggungjawaban desa secara formal kepada instansi yang lebih tinggi, yaitu bupati/walikota. Bahkan BPD yang dianggap sebagai perwakilan warga tidak memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban Kades. Meski demikian, pasal 82 UU Desa menyebutkan bahwa warga dapat menanggapi laporan pelaksanaan pembangunan desa melalui Musdes.

#### **Ketanggapan dalam Tata Kelola Desa**

UU Desa mengamanatkan untuk mengakomodasi kebutuhan warga melalui kegiatan perencanaan yaitu penyusunan RPJMDes dan RKPDes. Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan kedua dokumen ini juga menjadi hal yang wajib dalam aturan UU Desa. Selain itu, nilai positif dari aturan UU Desa terkait kegiatan perencanaan adalah adanya penegasan bahwa hanya kegiatan yang tercantum dalam dokumen perencanaan yang dapat direalisasikan di desa. Hal ini menutup semua pihak untuk melakukan kegiatan di luar perencanaan yang belum tentu sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau hanya sekedar alasan politis. Dalam UU Desa juga diatur bahwa masyarakat berhak memberikan usulan kegiatan yang dapat diselenggarakan di desa. Di tingkat daerah, pemerintah daerah telah mengeluarkan aturan yang selaras dengan aturan pusat untuk mengakomodasi kebutuhan warga.

### III. PROFIL LOKASI PENELITIAN DAN KONDISI LIMA ASET UTAMA

Bab ini membahas gambaran umum lokasi penelitian dari tingkat kabupaten hingga desa. Selain itu, dibahas pula kondisi lima aset untuk memberi konteks dan melihat sejauh mana desa-desa ini akan berkembang.

#### 3.1 Kondisi Umum Kabupaten

Penelitian ini dilakukan di lima kabupaten di tiga provinsi, yaitu Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin di Provinsi Jambi, Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Wonogiri di Provinsi Jawa Tengah, serta Kabupaten Ngada di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Gambaran umum karakteristik kelima kabupaten bisa dilihat pada Tabel 10 yang memperlihatkan variasi antarkabupaten dalam beberapa variabel deskriptif seperti luas wilayah, besaran Anggaran Pendapatan dan Biaya Pembangunan (APBD), jumlah penduduk, persentase penduduk miskin, dan anggaran yang ditransfer ke desa.

Secara umum, kabupaten di Provinsi Jawa Tengah terbentuk sejak lama, memiliki wilayah kecil, namun jumlah desa dan jumlah penduduk jauh lebih besar dibanding kabupaten di Provinsi Jambi dan Provinsi NTT. Kabupaten di Provinsi Jambi sangat menonjol dalam hal wilayah yang luas, tetapi jumlah desa dan penduduknya tidak sebanyak kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Jumlah penduduk Kabupaten Ngada paling kecil di antara kabupaten lokasi penelitian meski luas wilayahnya cukup besar. Dalam hal skala ekonomi, APBD, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Tengah paling tinggi, disusul berturut-turut oleh Provinsi Jambi dan Provinsi NTT. Ini berarti tantangan yang dihadapi tiap kabupaten pun memiliki karakteristik berbeda.

**Tabel 10. Gambaran Umum Kondisi Kabupaten Lokasi Penelitian**

No.	Variabel	Banyumas	Wonogiri	Batanghari	Merangin	Ngada
01.	Tahun berdiri	1582	1741	1948	1999	1958
02.	Luas wilayah (KM <sup>2</sup> )	1.327,60	1.822,36	5.809,43	7.679,00	1.620,92
03.	Jumlah kecamatan	27	25	8	24	12
04.	Jumlah desa	301	251	100	203	135
05.	Jumlah kelurahan	30	43	13	10	16
06.	Jumlah penduduk	1.605.579	1.013.194	240.763	336.050	142.254
07.	Penduduk miskin (%)	19,44	14,02	10,50	9,37	11,19
08.	Besaran APBD tahun 2015 (Rp juta)	2.479.485	1.807.657	982.661	1.098.232	624.627
09.	Besaran DD 2015 (Rp juta)	89.291	69.330	30.352	55.105	36.127
10.	Besaran ADD 2015 (Rp juta)	134.903	47.788	53.787	21.041	36.260
11.	Rerata ADD per desa 2015 (Rp juta)	448,18	190,39	537,87	103,65	268,59
11.	PDRB (Rp milyar)	34.102,5	21.074,4	10.937,9	9.396	2.112,5
12.	PAD (Rp juta)	385.678	174.557	69.319	68.381	33.916
13.	Mata pencaharian utama	Pertanian	Pertanian	Pertanian/ perkebunan	Pertanian/ perkebunan	Pertanian

Sumber: Diolah dari berbagai sumber (Informasi lapangan, Website kabupaten, Kabupaten dalam angka).

### 3.2.1 Kabupaten Ngada

#### a) Gambaran umum

Secara geografis kabupaten yang dibentuk pada 1958 ini terletak di Pulau Flores bagian barat, Provinsi NTT. Luas wilayah Kabupaten Ngada adalah 1.620,92 km<sup>2</sup>. Kabupaten Ngada beriklim tropis dengan topografi pada umumnya berbukit di wilayah selatan dan agak landai di wilayah tengah dan utara. Kabupaten ini memiliki batas wilayah administrasi sebagai berikut.

- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Nagekeo.
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Manggarai Timur.
- Sebelah Utara berbatasan dengan Laut Flores.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Laut Sawu.



**Gambar 4. Suasana lokasi studi Desa Lekosoro**

Kabupaten Ngada terdiri dari 12 kecamatan, 135 desa dan 16 kelurahan. Penduduk kabupaten ini berjumlah 142.254 jiwa. Dari jumlah tersebut, menurut BPS pada 2013 ada sekitar 11,19%, atau 16.900 jiwa yang termasuk miskin. Meski demikian, Kabupaten Ngada termasuk sejahtera dibanding kabupaten lain di Provinsi NTT yang menempati urutan ketiga setelah Kabupaten Flores Timur dan Kota Kupang. Mata pencaharian utama di Kabupaten Ngada adalah pertanian dan perkebunan. Cengkeh adalah tanaman primadona masyarakat yang pada saat kegiatan lapangan studi awalan sedang terjadi panen raya.

#### b) Kebijakan terkait desa

Secara umum, Kabupaten Ngada berkomitmen dalam pembangunan desa dan pelaksanaan UU Desa yang bisa dilihat dari pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD). Meskipun Ngada adalah kabupaten paling terbatas dilihat dari besaran PDRB dan APBDnya, tapi alokasi ADD-nya bukan yang terkecil (lihat Tabel 10). Dalam hal regulasi, Kabupaten Ngada secara jelas mengatur penggunaan dan pemanfaatan ADD dalam Perbup Ngada No. 14/2015 tentang Petunjuk Teknis Operasional Alokasi Dana Desa. Kebijakan tersebut menekankan pentingnya prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, kesetaraan, hemat, terarah, dan terkendali.

Selain itu, sejak 2012 Kabupaten Ngada menjalankan program Pelangi Desa yang didanai APBD. Program yang rancangannya mereplikasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan ini memberikan pengaruh melalui penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam PNPM dan dilembagakan mulai dari kabupaten hingga desa. Program Pelangi Desa menempatkan fasilitator yang mengerjakan hal-hal serupa dengan program PNPM dan secara tidak langsung membantu pemerintah desa (Pemdes) melengkapi persyaratan administrasi di awal penerapan UU Desa.

Dalam pelaksanaan UU Desa, Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Ngada berinovasi membentuk tim asistensi kabupaten. Tim serupa yang juga ada di Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Banyumas, terbukti berkontribusi dalam kelancaran pelaksanaan UU Desa. Secara umum koordinasi antarlembaga di kabupaten dengan desa menjadi harmonis. Meskipun tetap terjadi kebingungan terkait pelaksanaan UU Desa, tetapi tidak sampai berlarut-larut karena segera dicarikan solusinya.

### 3.2.2 Kabupaten Wonogiri

#### a) Gambaran Umum

Posisi Kabupaten Wonogiri dinilai strategis karena terletak di ujung selatan Provinsi Jawa Tengah dan diapit oleh Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Luas wilayah Kabupaten Wonogiri adalah 182.236,02 ha.

Kondisi alamnya sebagian besar berupa pegunungan berbatu gamping, terutama di bagian selatan, yang termasuk jajaran Pegunungan Seribu dan merupakan sumber mata air sungai Bengawan Solo. Sedangkan batas wilayah Kabupaten Wonogiri dengan daerah lainnya adalah sebagai berikut.

- Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Pacitan (Jawa Timur) dan Samudera Indonesia.
- Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Karanganyar (Jawa Tengah).
- Sebelah Timur Berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Ponorogo (Jawa Timur).
- Sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara administratif Kabupaten Wonogiri terbagi dalam 25 kecamatan, 43 kelurahan dan 251 desa. Jumlah penduduknya pada 2013 adalah 1.013.194, yang terdiri dari 506.148 laki-laki dan 507.046 perempuan. Dari jumlah itu, sebesar 14,02%, atau sebanyak 132.200 jiwa masuk dalam kategori miskin. Wonogiri termasuk kabupaten dengan tingkat kesejahteraan menengah di Provinsi Jawa Tengah.



**Gambar 5. Suasana lokasi studi Desa Kalikromo**

#### **b) Kebijakan terkait desa**

Kebijakan Pemkab Wonogiri dalam rangka pelaksanaan UU Desa bersifat umum dan wajib, seperti pengalokasian dan penatalaksanaan Dana Desa (DD) dan ADD. Tidak ditemukan adanya inovasi kebijakan yang mendukung pelaksanaan UU Desa. Justru, ditemukan adanya konflik kelembagaan antara Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapermas) dan Bagian Pemerintahan Desa (Pemdes) pada Sekretariat Daerah (Setda). Dominasi Bagian Pemdes dinilai terlalu berlebihan oleh pihak Bapermas. Pihak-pihak lain yang idealnya juga turut mengelola pelaksanaan UU Desa tidak dilibatkan, seperti Inspektorat Daerah, Bappeda, dan DPPKAD. Konflik kelembagaan ini dalam jangka panjang berpotensi mengganggu pelaksanaan UU Desa.

### **3.2.3 Kabupaten Banyumas**

#### **a) Gambaran Umum**

Kabupaten Banyumas terbentuk pada 6 April 1582 sehingga termasuk kabupaten yang berusia tua. Wilayahnya terletak di sebelah barat daya Provinsi Jawa Tengah. Batas-batas Kabupaten Banyumas sebagai berikut.

- Sebelah Utara berbatasan dengan Gunung Slamet, Kabupaten Tegal dan Kabupaten Pemalang.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Cilacap.
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Cilacap dan Kabupaten Brebes.
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Purbalingga, Kabupaten Kebumen dan Kabupaten Banjarnegara.

Luas wilayah Kabupaten Banyumas sekitar 1.327,60 km<sup>2</sup> atau setara dengan 132.759,56 ha. Wilayahnya terdiri dari dataran dan pegunungan. Penduduk Kabupaten Banyumas umumnya menggantungkan penghidupan pada sektor pertanian, Perdagangan dan jasa.

Kabupaten Banyumas terdiri dari 27 kecamatan dan 301 desa serta 30 kelurahan. Jumlah penduduknya (2014) tercatat sebanyak 1,605,579, yang terdiri dari 802,316 laki-laki dan 803,263

perempuan. Berdasarkan data BPS 2013, terdapat 296,800 jiwa atau sekitar 19,44% penduduk miskin di kabupaten ini. Angka ini jauh di atas rata-rata tingkat kemiskinan nasional yang berada di angka 11%. Dengan angka ini, Kabupaten Banyumas menempati peringkat lima termiskin di Provinsi Jawa Tengah.

## **b) Kebijakan Terkait Desa**

Banyumas adalah salah satu kabupaten yang progresif dalam hal pelaksanaan UU Desa dan pembangunan desa secara umum. Sikap progresif pemerintah daerah ini tidak terlepas dari banyaknya gerakan, kelompok atau lembaga nonpemerintah seperti Gerakan Desa Membangun (GDM) yang mendorong dan mengawal pelaksanaan UU Desa.

Kebijakan yang paling berpengaruh terhadap pelaksanaan UU Desa adalah dibentuknya tim *ad hoc* untuk mengoordinasikan upaya memfasilitasi desa untuk memenuhi berbagai kewajibannya dalam konteks pelaksanaan UU Desa. Keberadaan Tim Fasilitasi Penyelenggaraan Pemerintah Desa ini dinilai sangat membantu Pemdes dalam melaksanakan tugas mereka karena di tahun pertama pelaksanaan UU Desa banyak urusan administrasi yang rumit bagi mereka.

Pemkab Banyumas juga memberikan bantuan keuangan khusus (BKKDes) yang cukup besar di luar DD dan ADD untuk setiap desa sehingga diharapkan bisa mendongkrak kegiatan pembangunan di desa. Pada 2015, jumlahnya mencapai Rp74 milyar, sedikit di bawah total ADD kabupaten yaitu Rp89 milyar. Meski demikian, program ini kontroversial karena dianggap sebagai penjelmaan dari dana aspirasi yang syarat dengan kepentingan politis anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Jumlah BKKDes yang besar membuat pelaksanaannya harus dilakukan oleh pihak ketiga dan desa tidak terlibat dalam penentuannya.<sup>6</sup> Selain itu, sempitnya waktu untuk melaksanakan pembangunan juga tidak memberikan pilihan bagi Pemdes untuk menegosiasikan komponen pekerjaan yang dapat dilaksanakan secara swakelola.<sup>7</sup> Padahal, prinsip swakelola ini merupakan semangat UU Desa untuk memberdayakan masyarakat.

### **3.2.4 Kabupaten Batanghari**

#### **a) Gambaran Umum**

Kabupaten Batanghari dibentuk pada 1 Desember 1948 melalui Peraturan Komisaris Pemerintah RI di Bukittinggi No. 81/Kom/U tanggal 30 Nopember 1948. Pada 1965 kabupaten ini dimekarkan menjadi dua daerah tingkat II, yaitu Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Tanjung Jabung. Kemudian, berdasarkan UU No. 54/1999 kabupaten ini dimekarkan lagi menjadi dua kabupaten, yakni Kabupaten Batanghari yang beribukota Muara Bulian dan Kabupaten Muaro Jambi yang beribukota Sengeti.

---

<sup>6</sup>Dalam hal BKKDes di tahun 2015, posisi Pemdes hanya sebagai penerima program.

<sup>7</sup>Pagu BKKDes baru disampaikan ke Pemdes tanggal 6 November 2015.



**Gambar 6. Suasana lokasi studi Desa Tiang Berajo**

Secara geografis Kabupaten Batanghari memiliki luas wilayah 5.804,83 km<sup>2</sup> yang terletak di bagian timur Provinsi Jambi. Kabupaten Batanghari yang beriklim tropis ini berbatasan dengan beberapa daerah berikut.

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Tebo dan Kabupaten Muaro Jambi.
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Muaro Jambi.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Sumatra Selatan, Kabupaten Sarolangun, dan Kabupaten Muaro Jambi.
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Tebo.

Kabupaten Batanghari terdiri dari delapan kecamatan dengan 100 desa dan 13 kelurahan. Jumlah penduduk sampai 2014 sebanyak 257,201 jiwa yang terdiri dari 131,294 laki-laki dan 125,907 perempuan. Dari jumlah itu, sebanyak 27,091 jiwa, atau sekitar 10,5%, termasuk kategori miskin. Padahal, dilihat dari segi PDRB per kapita, di antara kelima kabupaten lokasi studi ini, Kabupaten Batanghari adalah kabupaten terkaya.

#### **b) Kebijakan Terkait Desa**

Kabupaten Batanghari adalah salah satu daerah yang memiliki kinerja dalam tata kelola pemerintahan yang baik diperkuat dari banyaknya prestasi yang diukir. Pada saat studi dilakukan, Kabupaten Batanghari baru saja menerima penghargaan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara sebagai kabupaten dengan nilai tertinggi dalam hal pelaporan kinerja pemerintahan (LAKIP) 2015. Sebelumnya, kabupaten ini juga menerima penghargaan atas predikat wajar tanpa pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Selain itu, ada pula penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya (APE) kategori Pratama Tahun 2014 dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Penghargaan ini diberikan kepada daerah yang dianggap mampu mengarusutamakan gender dalam tata kelola pemerintahan.

Komitmen Pemkab dalam implementasi UU Desa terlihat dari pembentukan Tim Asistensi Pelaksanaan UU Desa di tingkat kabupaten. Tim ini terdiri dari Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang relevan dengan pelaksanaan UU Desa. Tim ini turun mengunjungi kantor kecamatan dan memusatkan kegiatan asistensinya untuk semua desa dalam setiap kecamatan. Pola ini

dianggap cukup efektif oleh Pemdes dan merupakan salah satu inovasi pemerintah daerah yang patut dicontoh oleh daerah lain.

Kabupaten Batanghari adalah salah satu daerah yang melaksanakan program PNPM dengan baik. Bahkan kabupaten ini pernah mendapat penghargaan dari Pemerintah sebagai daerah dengan pendampingan yang paling baik. Kabupaten ini juga salah satu lokasi dari Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif (P2SPP)<sup>8</sup>. Dukungan dua program ini diyakini memiliki kontribusi bagi lancarnya pelaksanaan UU Desa.

### 3.2.5 Kabupaten Merangin

#### a) Gambaran Umum

Kabupaten Merangin terbentuk dari pemekaran Kabupaten Sarolangun Bangko menjadi wilayah Kabupaten Merangin dan Kabupaten Sarolangun. Kabupaten Merangin dibentuk berdasarkan UU No. 54/1999. Dalam hal ini Merangin adalah kabupaten induk dan tetap dengan ibukota pemerintahan di Kota Bangko.

Secara geografis Kabupaten Merangin berada di bagian barat Provinsi Jambi. Kabupaten Merangin memiliki luas wilayah 7.679 km<sup>2</sup> atau 745,130 Ha yang terdiri dari 4.607 km<sup>2</sup> berupa dataran rendah dan 3.027 km<sup>2</sup> berupa dataran tinggi, dengan ketinggian berkisar 46-1.206 m di atas permukaan laut. Wilayah Kabupaten Merangin berbatasan dengan kabupaten-kabupaten berikut.

- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Sarolangun.
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Kerinci.
- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Bungo dan Kabupaten Tebo.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Rejang Lebong (Provinsi Bengkulu).

Wilayah Kabupaten Merangin terdiri dari 24 kecamatan, 203 desa dan 10 kelurahan. Jumlah penduduk Kabupaten Merangin pada 2011 sebanyak 341.563 jiwa dengan komposisi 175.585 laki-laki dan 165.978 perempuan. Dari jumlah tersebut sebanyak 33.899 atau sekitar 9,4% termasuk golongan penduduk miskin. Dengan angka ini, Merangin menjadi kabupaten dengan tingkat kemiskinan paling rendah di antara lima kabupaten lokasi penelitian. Mata pencaharian utama penduduk umumnya di sektor pertanian.

#### b) Kebijakan Terkait Desa

Dibanding kabupaten lain lokasi penelitian, Merangin adalah kabupaten termuda tapi sekaligus juga yang terluas. Meski kurang mencolok dibanding lokasi studi lainnya, keunikan Merangin adalah menjadi kabupaten kedua di Provinsi Jambi yang akan mengujicobakan e-Musrenbang.<sup>9</sup> Inovasi lain dalam pelaksanaan UU Desa tidak ditemukan. Bahkan perangkat desa mengeluhkan berbelit-belitnya penyelesaian administrasi keuangan karena harus sering bolak balik ke kabupaten. Dilihat dari alokasi anggaran, dibanding kabupaten lain, Kabupaten Merangin paling sedikit dalam alokasi ADD. Padahal, kalau dilihat dari besaran APBDnya, Merangin bukanlah kabupaten miskin. Pemantauan lapangan mengindikasikan bahwa pemerintah daerah belum maksimal mendukung pembangunan desa dan pelaksanaan UU Desa.

---

<sup>8</sup>Program ini bertujuan memperkuat sistem perencanaan partisipatif mulai dari tingkat desa, dan menyinkronkannya dengan perencanaan teknokratis yang dilaksanakan oleh Pemkab, dan perencanaan politis yang dijalankan oleh DPRD

<sup>9</sup>E-Musrenbang ini baru sebagai wacana di Provinsi Jambi selama studi awalan dilakukan

## 3.3 Kondisi Umum Desa

### 3.3.1 Topografi desa

Informasi mengenai luas wilayah yang tersedia di data sekunder beragam dan sulit diverifikasi. Namun, secara umum desa di Provinsi Jambi tampaknya lebih luas dibandingkan dengan desa di Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi NTT. Dari corak tanah, selain di Kabupaten Wonogiri, desa-desa lokasi penelitian ini subur dan umumnya cocok untuk berbagai jenis tanaman pangan. Di Provinsi Jambi, banyak perkebunan kelapa sawit. Di Kabupaten Ngada yang tanahnya juga subur, banyak perkebunan cengkeh. Desa-desa di Kabupaten Wonogiri agak bermasalah dengan kondisi tanah. Dua desa lokasi penelitian di Wonogiri cenderung kering, kebutuhan air banyak mengandalkan hujan. Oleh karena itu, di musim kemarau desa-desa di daerah ini kering kerontang.

**Tabel 11. Kondisi umum topografi desa**

Kabupaten	Desa	Gambaran Geografis			
		Luas wilayah	Topografi	Jarak desa-kabupaten	Jarak desa-kecamatan
Ngada	Ndona	1.881 ha	Dataran tinggi	40 km	15 km
	Lekosoro	1.312 ha	Dataran tinggi	45 km	16 km
Wonogiri	Kalikromo	555,7650 ha	Dataran rendah	26 km	2 km
	Beral	1057.8870 ha	Daerah pegunungan	49 km	8 km
Banyumas	Deling	253.9897 ha	Daerah perbukitan	12 km	3 km
	Karya Mukti	377,54 ha	Dataran rendah	32 km	3 km
Batanghari	Tiang Berajo	7000 km <sup>2</sup>	Dataran rendah	47 km	15 km
	Kelok Sungai Besar	126 Kilometer persegi (km <sup>2</sup> )	Dataran rendah dan berbukit	58 km	16 km
Merangin	Jembatan Rajo	270 Kilometer persegi (km <sup>2</sup> )	Dataran tinggi	30 km	3 km
	Sungai Seberang	50.000 ha	Daerah perbukitan	48 km	7km

Sumber: diolah dari profil desa masing-masing desa.

Dari segi topografi, ada satu desa di Kabupaten Wonogiri yang merupakan desa pantai. Meskipun berada di pantai, desa ini bukanlah desa nelayan karena kondisi pantainya berbentuk jurang batu karang yang tidak cocok untuk kegiatan melaut. Sementara itu, bagian yang landai dimiliki secara pribadi oleh pengusaha luar daerah. Panjang bibir pantai yang dikuasai pribadi ini mencakup beberapa desa di Kabupaten Wonogiri arah ke Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kondisi pantai seperti ini telah memancing permasalahan karena akses masyarakat desa menjadi terbatas.

Dari segi jarak, rata-rata desa cukup jauh dari pusat pemerintahan kabupaten. Jarak desa terjauh ke kabupaten adalah 58 km dan terdekat 12 km. Namun, jarak desa-desa ini dari pusat kecamatan cukup dekat, lebih dari separo lokasi desa berjarak di bawah 10 km dari pusat kecamatan. Jarak terjauh adalah 16 km dan terdekat 2 km.

### 3.3.2 Kondisi demografi dan penghidupan

Dari segi demografis desa di Provinsi Jawa Tengah memiliki jumlah penduduk jauh lebih besar dibanding di luar Jawa. Desa-desa lokasi penelitian di luar Jawa dengan jumlah penduduk paling banyak adalah di Kabupaten Batanghari, sementara Kabupaten Merangin dan Kabupaten Ngada memiliki jumlah penduduk hampir sama, yaitu sekitar seribu orang.

Dalam hal tingkat kemiskinan, kondisi antar kabupaten bervariasi. Desa dengan tingkat kemiskinan yang tertinggi, yaitu 43%, terdapat di Kabupaten Merangin. Meski demikian desa tersebut adalah desa yang memiliki sumber daya alam sangat kaya karena selain memiliki tanah subur untuk pertanian, desa ini juga terkenal dengan pertambangan emas yang saat ini dikelola secara illegal oleh masyarakat.

**Tabel 12. Kondisi Umum Demografis dan Penghidupan**

Kabupaten	Desa	Gambaran Demografis				
		Jumlah penduduk			Tingkat kemiskinan (%) <sup>*</sup>	Mata pencaharian utama
		Laki-laki	perempuan	Total		
Ngada	Ndona	696	682	1,378	24.27	Pertanian dan perkebunan
	Lekosoro	461	452	913	20.41	Pertanian, perkebunan dan peternakan
Wonogiri	Kalikromo	1.323	1.462	2.785	27.13	Pertanian
	Beral	1.619	1.747	3.366	8.48	Petani, nelayan
Banyumas	Deling	2.439	2.397	4.836	18.73	Pertanian, perkebunan
	Karya Mukti	6.616	6.622	13.038	24.02	Pertanian
Batanghari	Tiang Berajo	997	968	1.965	9.23	Pertanian, perkebunan (karet)
	Kelok Sungai Besar	1.089	998	2.087	13.58	Pertanian, perkebunan (karet dan sawit)
Merangin	Jembatan Rajo	650	611	1.261	3.21	Pertanian, perkebunan (karet dan sawit)
	Sungai Seberang	285	370	755	42.54	Pertanian, peternakan, pertambangan

Keterangan: <sup>\*</sup>Karena beragam dan tidak lengkapnya informasi kemiskinan dari dokumen resmi desa maka sebagian informasi laporan ini menggunakan Peta Kemiskinan dan Penghidupan SMERU Tahun 2013. Peta ini dibuat berdasarkan data sensus penduduk tahun 2010 yang bisa dilihat pada: <http://www.indonesiapoveritymap.org/>

Sumber: diolah dari profil desa masing-masing desa.

Dari segi penghidupan, masyarakat di sebagian besar desa menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian tanaman pangan. Tidak semua orang memiliki tanah pertanian sehingga mereka bekerja sebagai buruh tani. Selain itu, ada juga kegiatan perkebunan, terutama di dua kabupaten di Provinsi Jambi. Baik di Kabupaten Batanghari maupun di Kabupaten Merangin terdapat lahan perkebunan sawit dan karet yang dikelola rakyat atau pengusaha. Dalam skala perkebunan rakyat, di Kabupaten Ngada sangat umum ditemukan usaha perkebunan cengkeh. Selain itu, di salah satu desa di Kabupaten Ngada tradisi berternak sapi masih hidup dengan baik dan dijadikan mata pencaharian utama banyak rumah tangga. Pekerjaan berdagang ditemukan di semua desa lokasi studi, begitu juga PNS. Beberapa pekerjaan tipikal adalah buruh pemetik cengkeh di Kabupaten Ngada dan

penakik (penyadap) getah di Kabupaten Merangin. Untuk rumah tangga miskin, pekerjaan serabutan masih umum dilakukan.

### 3.3.3 Kemampuan Fiskal Desa

Sebagaimana terlihat pada Tabel 13, setelah pelaksanaan UU Desa di 2015 rata-rata desa mengalami peningkatan besaran APBDes hingga lebih dari dua kali lipat dibanding dengan 2014 sebelum dilaksanakannya UU tersebut. Peningkatan paling besar terlihat pada desa-desa di Kabupaten Banyumas yang meningkat lebih dari dua kali lipat dibanding tahun sebelumnya. Daerah lainnya mengalami peningkatan dua kali lipat atau kurang.

**Tabel 13. Gambaran Perbandingan APBDes 2014 dan 2015 Desa Lokasi Penelitian**

Kabupaten	Desa	Gambaran Umum Kondisi Keuangan Desa				
		APBDes 2014	ADD 2014	APBDes 2015	ADD 2015	DD 2015
Ngada	Ndona	Rp274.646.000	Rp94.496.000	Rp579.177.912	Rp267.932.000	Rp268.470.912
	Lekosoro	Rp269.135.520	Rp92.825.000	Rp576.132.552	Rp264.762.000	Rp264.767.802
Wonogiri	Kalikromo	Rp448.169.000	Rp137.949.000	Rp 803.827.000	Rp187.881.000	Rp268.108.000
	Beral	Rp875.299.000	Rp171.874.000	Rp1.104.514.000	Rp234.200.000	Rp282.313.000
Banyumas	Deling	Rp363.510.992	Rp88.478.748	Rp939.912.188	Rp398.696.903	Rp294.765.178
	Karya Mukti	Rp870.607.628	Rp112.467.708	Rp1.802.637.497	Rp538.646.667	Rp242.239.777
Batanghari	Tiang Berajo	Rp339.472.760	Rp334.872.760	Rp856.953.280	Rp532.064.280	Rp270.389.000
	Kelok Sungai Besar	Rp375.839.760	Rp362.064.760	Rp843.110.280	Rp559.356.280	Rp279.254.000
Merangin	Jembatan Rajo	n/a	n/a	Rp383.213.333	Rp112.857.583	Rp260.069.393
	Sungai Seberang	Rp134.439.606	Rp120.062.350	Rp375.451.431	Rp98.011.429	Rp266.884.107

Sumber: diolah dari APBDes masing-masing desa.

Komponen anggaran yang paling besar berkontribusi bagi peningkatan keuangan desa adalah ADD. Jumlah ADD antardesa berbeda antarkabupaten, tergantung kondisi APBD masing-masing kabupaten. Peningkatan ADD terbesar terdapat di Kabupaten Banyumas yang jumlahnya pada 2015 di satu desa mencapai lima kali lebih besar dibanding 2014. Sementara itu, desa-desa dengan peningkatan ADD paling kecil terdapat di Kabupaten Wonogiri. Hanya Kabupaten Merangin yang mengalami penurunan jumlah ADD sebesar lebih dari 20% disebabkan Pemkab mengangkat 269 pegawai honorer K2. Pengangkatan ini menyedot anggaran dari pos-pos lain termasuk ADD. Meskipun tidak secara eksplisit terlihat dari gambaran tabel di atas, pada umumnya desa memiliki sumber pemasukan keuangan lain. Selain dua komponen utama di atas, sumber lainnya adalah PADes, bagi hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, bantuan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten, serta sumbangan pihak lain yang sah dan tidak mengikat.

## 3.4 Kondisi Pentagon Aset

Implementasi UU Desa bertujuan meningkatkan kapasitas kemampuan desa dalam mengupayakan pemenuhan kebutuhan dan lebih jauh lagi meningkatkan kualitas kehidupan warganya. Pada prinsipnya, terdapat lima jenis aset yang berpengaruh dalam kehidupan masyarakat, yaitu (1) Aset Sumber Daya Manusia, (2) Aset Sosial, (3) Aset Ekonomi/Keuangan, (4) Aset Fisik/Infrastruktur, dan (5) Aset Sumber Daya Alam. Kondisi lima (pentagon) aset menjadi pertimbangan penting dalam *baseline* ini dan studi secara keseluruhan dengan asumsi dalam rentang waktu tertentu setelah UU Desa ini diimplementasikan akan terjadi kecenderungan perubahan pada kondisi pentagon aset masyarakat.

### 3.4.1 Aset Sumber Daya Manusia

Secara umum warga menilai kualitas Sumber Daya Manusia di desa-desa studi menunjukkan adanya peningkatan. Dalam hal pendidikan, pada 2015 makin banyak warga desa yang berpendidikan SMA hingga perguruan tinggi dibanding lima tahun sebelumnya. Hanya saja, di hampir semua desa ditemukan lulusan SMA dan perguruan tinggi yang menganggur. Kondisi ini tak lepas dari anggapan bahwa bekerja berarti masuk dalam sektor formal yang bergaji tetap. Ditambah dengan adanya sebagian mereka yang enggan melakukan pekerjaan bertani dan berladang.

“Rata-rata SMA. Sarjana juga banyak, tapi belum semuanya bekerja tetap. Ada juga yang honor. Masalahnya yang sarjana itu sarjana pendidikan. Ada yang jadi guru TK, guru SD, ada yang jadi Sekdes” (Peserta FGD Pentagon Aset & Kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, 11 November 2015).

“Kalau sekarang sudah maju, rata-rata SMP dan SMA. Yang sarjana juga banyak. Kalau dulu masih kurang. Tapi sarjana banyak menganggur. Ya menganggur karena tidak ada pekerjaan yang sesuai dengan jurusannya.” (FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, 15 Oktober 2015).

“Ada SLTA, juga S1. Banyak sarjana yang masih pengangguran, untung ada yang menerima honor. Sudah sarjana tapi susah dapat kerja.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, 22 Oktober 2015).

Meskipun tingkat pendidikan meningkat, di beberapa desa lokasi studi, pada 2015 masih terdapat anak-anak SMP yang tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi atau malah putus sekolah. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, seperti tidak ada biaya, akses ke sekolah jauh dan tidak berminat melanjutkan sekolah.

Fenomena yang cukup menarik terjadi di Desa Ndonga, Kabupaten Ngada, yaitu makin banyaknya anak putus sekolah di tingkat SMP karena memilih bekerja pada pertanian cengkeh. Dengan tingginya nilai jual cengkeh, para pemilik kebun tak segan mengeluarkan uang untuk mengupah anak-anak membantu panen mereka.<sup>10</sup> Uang yang diperoleh oleh anak-anak tersebut rata-rata digunakan untuk membeli sepeda motor. Selain itu, diakui juga di seluruh lokasi penelitian bahwa warga yang berusia 40 tahun ke atas umumnya pendidikannya rendah, bahkan masih ada yang buta huruf.

“Kadang orang tuanya mampu, anak tak mampu. Atau anak mampu, orang tua tak mampu.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, 18 November 2015).

<sup>10</sup>Saat studi awalan ini berlangsung, harga cengkeh mengalami peningkatan.

“Banyak anak-anak kami yang DO, alasannya jangkauan yang jauh antara sekolah dan tempat tinggal. Misal, anak-anak harus menempuh sampai 8 km ke sekolah.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Ndonga, Kabupaten Ngada, 14 Oktober 2015).

“Kalau di rata-rata ya tingkat pendidikan bisa dikatakan kira-kira SMA 30%, 5% sarjana, 20 % SD, 5% buta huruf. Yang buta huruf ini rata-rata orang sudah tua.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, 15 November 2015).

Meskipun banyak warga desa yang mendapat pelatihan, keterampilan yang diperoleh tidak selalu dimanfaatkan untuk pengembangan mata pencaharian. Sebagian besar informan FGD dan wawancara mendalam berpandangan bahwa pelatihan keterampilan tidak dirancang secara komprehensif, hanya berfokus pada pelaksanaan kegiatan pelatihan tanpa tindak lanjut. Jarang diikuti dengan pendampingan untuk memastikan ketrampilan tersebut bisa dimanfaatkan untuk usaha ekonomi produktif. Beberapa warga desa yang berhasil mengembangkan ketrampilannya justru bukan karena pelatihan yang diupayakan melalui program di desa; lebih banyak karena usaha sendiri. Di Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, sebagian informan menyatakan harapan agar Pemdes justru mendukung masyarakat yang keterampilannya telah berkembang menjadi usaha dalam hal pemasaran produknya.

“Ada pelatihan kue sama jahit dari PNPM. Ya tapi setelah pelatihan nggak jadi usaha. Pelatihan thok soalnya.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, kelompok perempuan, Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, 21 Oktober 2015).

“Contoh banyak home industry, Itu seharusnya pemerintah desa bisa untuk membantu mengembangkan memasarkan juga. Sebenarnya tanggung jawab kita bersama sih tapi inginnya dari desa ada kreatif membantu pemasaran.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, 13 November 2015).

Dalam soal kesehatan, di seluruh lokasi penelitian tidak pernah terjadi penyakit epidemis yang berstatus kejadian luar biasa. Sifatnya hanya kejadian-kejadian kecil seperti demam cikungunya di Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri. Pada umumnya, sakit yang diderita masyarakat adalah akibat perubahan musim, seperti influenza, demam, dan sejenisnya.

Dalam kaitannya dengan pola hidup, semua warga di lokasi studi sudah memiliki pengetahuan dan perhatian cukup terhadap air yang layak konsumsi. Namun, hal ini belum sepenuhnya didukung oleh fasilitas memadai. Hampir di semua lokasi penelitian mengalami kesulitan mengakses air bersih, baik di sebagian dusun, maupun seluruh desa. Sebagian dusun di Desa Kalikromo dan Beral, Kabupaten Wonogiri, mengalami kesulitan memperoleh air bersih karena tidak mempunyai sumber air. Di Desa Kelok Sungai Besar dan Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, serta Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, sumur warga kering di musim kemarau panjang. Akibatnya, untuk memenuhi kebutuhan masak dan minum, warga harus membeli air. Untuk keperluan mandi dan mencuci, mereka memanfaatkan sungai di wilayah desanya. Warga Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, dan Ndonga, Kabupaten Ngada, memanfaatkan air sungai-sungai kecil di wilayah desa yang kualitasnya kurang baik untuk kebutuhan memasak, minum, mencuci, dan mandi.

“Kalau musim kemarau ini, di tempat saya air beli, satu tangki Rp150 ribu. Semusim bisa beli 4-5 kali.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok laki-laki, Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, 21 Oktober 2015).

“Kalau mandi, cuci, masak, minum pakai air susu. Warna air sungainya begitu (coklat).” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, 15 Oktober 2015).

“Penduduk di [salah satu dusun] minum air keruh, air dari sungai yang masih kotor.... Hanya tempat yang ada jalan yang ada airnya.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Ndonga, Kabupaten Ngada, 14 Oktober 2015).



**Gambar 7. Perempuan mengasuh anak di lokasi studi Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin**

### 3.4.2 Aset sosial

Secara umum kelembagaan sosial kemasyarakatan di lokasi penelitian, masih berjalan baik, terutama di Provinsi Jawa Tengah. Banyak kegiatan masyarakat yang mencerminkan kerekatan hubungan sosial. Pertemuan di tingkat RT dengan pola *jimpitan*<sup>11</sup> dan tabungan serta arisan, yang terkadang disebut koperasi, rutin dilaksanakan. Uang hasil *jimpitan* dan iuran RT ini selain dimanfaatkan untuk simpan-pinjam, sebagian digunakan untuk kegiatan sosial tingkat RT, mulai dari membantu warga yang melahirkan, sakit, dan terkena musibah atau untuk membiayai kegiatan di tingkat RT. Lebih jauh lagi, kegiatan yang bersifat gotong-royong untuk berbagai tujuan masih berjalan cukup baik di semua desa studi di kedua kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Namun begitu, sebagian besar peserta FGD mengakui bahwa kegiatan dalam bentuk gotong-royong ini mengalami penurunan cukup signifikan dibanding lima tahun sebelumnya.

Hal yang sama ditemukan di Provinsi Jambi. Forum yasinan dan arisan masih rutin berjalan tiap minggu di setiap dusun. Warga masih saling bergotong royong jika ada tetangga mengadakan kenduri, seperti pernikahan, sunatan, dan membangun rumah. Namun, kondisi ini dinilai sudah jauh menurun dibanding lima tahun lalu. Bahkan di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, diakui penurunan tersebut terjadi sejak adanya program-program yang pekerjanya dibayar. Sementara itu, di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, perubahan relasi sosial ikut dipengaruhi oleh keberadaan tambang emas. Kepedulian warga atas kepentingan bersama makin berkurang.

<sup>11</sup>*Jimpitan* adalah istilah dalam bahasa Jawa yang berarti sedikit (*jumput*). Di sini istilah tersebut digunakan oleh masyarakat untuk menggambarkan sebuah mekanisme iuran tradisional Jawa dengan cara setiap rumah tangga meletakkan uang atau barang dalam kotak kecil yang umum tersedia di depan rumah. Uang atau barang ini nantinya dikumpulkan oleh petugas untuk kepentingan tertentu. Dalam konteks lokasi penelitian ini, *jimpitan* biasanya digunakan sebagai iuran ronda.

“Alhamdulillah di sini itu kompak. Untuk sosial di RT itu misalnya dari jimpitan dipake untuk bantuan orang sakit kalau ke rumah sakit itu dari kas dikeluarkan, kalau orang meninggal. Jumlahnya dibatasi dimufakati warga. Sekian itu dimufakat. Kalau rawat inap itu 50 ribu, kalau orang meninggal itu 100 ribu.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Deling, Kabupaten Banyumas, 11 November 2015).

“Gotong-royong masih, tapi tidak seperti dulu lagi atau kurang kompak karena sibuk memenuhi kebutuhan ekonomi.” (peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok laki-laki, Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, 14 Oktober 2015).

“Setiap tahun sosial makin nurun. Misalnya kerja bakti, hanya di pinggir-pinggir jalan saja, jadi gotong royong makin menurun.” (Peserta FGD, Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, 15 November 2015).

“Kadang orang kan malas ninggal pekerjaannya. Orang yang *ndulang* itu kan dari pagi sampai sore” (Wawancara Sekdes Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, 19 November 2015).

Pada dasarnya warga Kabupaten Ngada menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan adat, terutama karena kondisi warganya yang homogen beragama Katolik. Khususnya Desa Lekosoro yang relatif terpencil dibandingkan Desa Ndonga, keguyuban masih terpelihara. Membangun rumah, misalnya, selalu dikerjakan bersama. Selain itu, terdapat juga berbagai kegiatan saling membantu dalam arisan dan kerja kebun. Bagi pemilik kebun, tidak perlu mengeluarkan upah, sebatas hanya untuk makan dan minum.

“Soal gotong royong di sini luar biasa. Ketika saya baru datang ada yang berteriak, saya tanya itu apa? Kata tetangga saya, itu pengumuman bangun rumah. Sesudah itu semua orang berdatangan membantu pembangunan rumah.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Lekosoro, Kabupaten Ngada, NTT, 25 Oktober 2015)

“Di tingkat dasa wisma, ada arisan dan kelompok kerja kebun. Ini kelompok kerja bergilir setiap anggota. Misal, hari ini kerja di kebun ibu A, dua hari sesudahnya kerja di kebun ibu B. Untuk kebun besar, dipakai kelompok RT yang terdiri dari bapak-bapak. Tuan kebun kasih makan. Kelompok dasa wisma atau kelompok RT beda dengan kelompok tani yang dibentuk atas hamparan. Dasa wisma sudah ada sejak lama sekali dan selalu aktif.” (Wawancara Mendalam, Sekretaris PKK, perempuan, 29 tahun, Desa Lekosoro, Kabupaten Ngada, 26 Oktober 2015)



**Gambar 8. Peresmian gereja di lokasi studi Desa Ndonga, Kabupaten Ngada**

Kelembagaan agama umumnya menjadi dasar aktifitas masyarakat. Di Ngada, pola keagamaan dan adatnya menjadi dasar kegiatan sosial di masyarakat. Desa-desa lain di Kabupaten Batanghari dan

Kabupaten Merangin, kegiatan keagamaan juga sudah terlembaga, bahkan honor para petugas agama yang biasa disebut pegawai sara' dan guru mengaji, dianggarkan oleh kabupaten. Di Desa Deling dan Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, kegiatan-kegiatan keagamaan dan sosial di masyarakat diselenggarakan oleh ormas agama.

Berbeda dengan desa-desa tersebut di atas, di Desa Kalikromo dan Beral di Kabupaten Wonogiri, kegiatan keagamaannya tidak begitu mencolok. Di dua desa ini aliran keagamaan sinkretis sudah sangat umum. Jadi, yang lebih menonjol di kedua desa tersebut bukan lembaga agama melainkan organisasi karang taruna di tingkat dusun. Organisasi ini biasanya diandalkan untuk berbagai kegiatan sosial. Istilah yang cukup terkenal di dua desa tersebut dan umumnya Kabupaten Wonogiri adalah *sinoman* yang bisa diartikan sebagai kegiatan membantu pihak yang melakukan hajatan dari mulai mempersiapkan hingga penyelenggaraan hajatan. Bahkan dalam FGD, baik laki-laki maupun perempuan sepakat bahwa kegiatan *sinoman* karang taruna ini menduduki posisi paling penting yang menjadi modal sosial masyarakat.

“Di sini masyarakat banyak kegiatan yang dilakukan organisasi keagamaan juga ada kegiatan santunan rutin setiap tahun. Masyarakat umumnya terlibat semua. Organisasi keagamaan di sini kuat.” (Peserta FGD Pentagon aset dan Kelembagaan, kelompok perempuan, Desa Deling, Kabupaten Banyumas, 10 November 2015).

“Karang Taruna itu paling dekat dengan masyarakat berupa *sinoman*. Kami bersyukur dengan *sinoman* ini, kegiatan hajatan lancar tanpa harus keluar biaya.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, 15 Oktober 2015).

Dinamika politik di wilayah penelitian, terutama di Jawa Tengah dan NTT, bisa dikatakan berjalan cukup stabil karena nilai-nilai sosial yang masih kuat. Sedangkan di Jambi kegaduhan politik pada saat Pilkades, seperti yang terjadi di Tiang Berajo dan Sungai Seberang, biasanya kembali normal sesudahnya. Warga desa umumnya menerima kemenangan dan kekalahan sebagai bagian dari proses rutin dalam pemilihan kepala desa. Selain itu, di seluruh lokasi penelitian tidak pernah terjadi konflik antaragama ataupun antarsuku. Kondisi umum hubungan sosial dalam masyarakat yang meskipun memiliki banyak perbedaan, tidak menjadikan mereka rentan terhadap peristiwa konflik.

“Ya masih ada hubungan lah antara kepala desa yang sekarang dengan kepala desa sebelumnya. Kalau konflik di pemilihan perasaan damai-damai saja. Bahkan seperti pemilihan terakhir, setelah pemilihan selesai malah calon yang kalah merantau lagi.” (Wawancara Mendalam, Aktivist Desa, Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, Oktober 2015).

“Saya di sini pendatang dari NTT, warga menerima baik-baik, saya selalu diundang rapat di RT. Saya senang kondisi di sini.” (Wawancara Mendalam, Laki-laki Marginal, Desa Deling, Kabupaten Banyumas, 8 November 2015).

**Tabel 14. Aset Sosial Desa**

Desa	Aset Sosial	
	Kegiatan sosial	Lembaga Keagamaan
<b>Ndona</b>	. Kegiatan gotong royong terpelihara baik . Kegiatan agama dan adat kuat	lembaga agama sangat kuat
<b>Lekosoro</b>	. Kegiatan gotong royong terpelihara baik . Kegiatan agama dan adat kuat	lembaga agama sangat kuat
<b>Kalikromo</b>	. Jimpitan, sinoman . Kegiatan gotongroyong berjalan baik	Kegiatan agama tidak mencolok
<b>Beral</b>	. Jimpitan, sinoman . Kegiatan gotongroyong berjalan baik	Kegiatan agama tidak mencolok
<b>Deling</b>	. Jimpitan . Kegiatan gotongroyong berjalan baik	Ormas keagamaanya kuat
<b>Karya Mukti</b>	. Jimpitan . Kegiatan gotongroyong berjalan baik	Ormas keagamaanya kuat
<b>Tiang Berajo</b>	. Yasinan . Gotong royong kegiatan kenduri	lembaga agama sudah terlembaga (pegawai sara' dan guru ngaji)
<b>Kelok Sungai Besar</b>	. Yasinan . Gotong royong kegiatan kenduri	lembaga agama sudah terlembaga (pegawai sara' dan guru ngaji)
<b>Jembatan Rajo</b>	. Yasinan . Gotong royong kegiatan kenduri . Kegiatan gotong royong menurun akibat program yang pekerjaannya dibayar	lembaga agama sudah terlembaga (pegawai sara' dan guru ngaji)
<b>Sungai Seberang</b>	. Yasinan . Gotong royong kegiatan kenduri . Kegiatan gotong royong menurun akibat kegiatan tambang emas	lembaga agama sudah terlembaga (pegawai sara' dan guru ngaji)
<b>Gambaran umum</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelembagaan sosial di lokasi penelitian berjalan dengan baik</li> <li>• Di semua desa(kecuali Ndona dan Lekosoro) kegiatan gotong-royong masih berjalan baik, namun mengalami penurunan yang signifikan</li> <li>• Dinamika politik di semua desa stabil</li> </ul>	

Sumber: diolah berdasarkan hasil FGD dan berbagai wawancara mendalam.

### 3.4.3 Aset Keuangan /Ekonomi

Secara umum mata pencaharian masyarakat di lokasi studi bervariasi, tergantung pada komoditas yang sedang laku di pasar setempat. Di desa di Kabupaten Batanghari mata pencaharian masyarakat mengandalkan perkebunan sawit dan karet, sementara di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, lebih mengandalkan karet saja. Sayangnya, pada saat penelitian lapangan studi awalan ini dilakukan harga karet maupun sawit sedang jatuh sehingga memperlemah kesejahteraan masyarakat. Sedangkan di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, kebun dan sawah banyak ditinggalkan warga. Sejak sekitar 2011/2012, sebagian besar warga terlibat dalam kegiatan mendulang dan menambang emas. Di Provinsi Jambi, gejolak ekonomi pada pekerjaan utama diantisipasi dengan menghidupkan pekerjaan sampingan, misalnya, menambang kerikil di Desa Jembatan Rajo, memanfaatkan hasil kebun buah untuk konsumsi sehari-hari di Desa Tiang Berajo, dan beternak di wilayah RT 15 Desa Kelok Sungai Besar.

“Kehidupan masyarakat di sini dari karet dan sawit, kesejahteraannya tergantung harga-harga hasil sawit dan karet itu.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, 22 Oktober 2015).

“Utama perkebunan sawit dan karet kalau di sini, baru ada sedikit tanam kopi atau padi untuk makan sendiri.” (peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, 14 Oktober 2015).

“Sawah kami sudah jadi batu. Kalau mau bertani tak bisa lagi. Sudah jadi koral. Digaruk eskavator mendulang emas.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, 18 November 2015).

“Di sini berkebun karet sampai 90 %. Saya tambahkan sedikit lagi. Soal karet tadi, itu sudah banyak yang tidak produktif lagi. Sudah banyak yang tua. Itu yang potensi desa.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, 10 November 2015).

“Selain berkebun kami biasa mengambil batu kerikil.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, 10 November 2015).

Di Kabupaten Ngada, sebagian besar masyarakat mengandalkan mata pencaharian dari berkebun cengkeh dan coklat. Ketika studi awalan ini dilakukan, kondisi dua desa di kabupaten ini sedang mengalami panen raya cengkeh dengan harga tinggi sehingga meningkatkan pendapatan keluarga. Sayangnya, menurut sebagian besar peserta FGD, peningkatan penghasilan akibat melonjaknya harga cengkeh ini tidak disertai dengan manajemen keuangan yang baik. Banyak keluarga yang tidak dapat mengontrol keuangannya dengan berbelanja di luar kebutuhan sesungguhnya.

“Dengan menjual kemiri, cengkeh, uangnya banyak, akan tetapi menegemen keuangannya buruk. “Pengeluaran uang tidak terkontrol, banyak belanja yang sebenarnya bukan kebutuhan.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Ndonga, Kabupaten Ngada, 15 Oktober 2015).

Di Desa Kalikromo dan Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, mata pencaharian penduduk adalah bertani dan berkebun. Selain itu, hampir semua rumah tangga memiliki sapi yang dikelola secara rumahan dan mereka juga memiliki tanaman kayu sebagai tanaman berumur panjang. Di Desa Kalikromo, dalam tiga tahun terakhir, sebagian besar masyarakat menikmati produksi tanaman tembakau dengan penghasilan mencapai empat kali lipat lebih besar dibanding menanam palawija. Di Desa Deling, Kabupaten Banyumas, mata pencaharian utama penduduk adalah pembibitan tanaman dan sebagian tanaman pangan. Menjadi pemandangan umum di halaman rumah warga dipenuhi berbagai bibit tanaman yang penjualannya hingga ke luar Jawa. Di Desa Beral, sebagian besar masyarakat adalah petani penggarap dan buruh tani. Selain itu, banyak penduduk yang bekerja di sektor jasa dan merantau.

“Kalau pencaharian ya dari pertanian, semua orang di sini. Ada pelihara sapi ada juga yang tanam pohon, tapi ya kalau mendesak baru digunakan” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, kelompok Laki-laki, Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, 21 Oktober 2015).

“Ekonomi di sini ya umumnya sudah standar. Dulu jaman kedelai nyari duit 2 juta kelenger, sekarang 30 juta juga oke sejak ada tembakau”(Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, 15 Oktober 2015).

“Kebanyakan pertanian pak kalau disini, terutama pembibitan. Naik turunnya itu karena cuaca, musim, kalau kemarau itu pembibitan tidak laku. Kalau kemarau pendapatan sedang menurun pengeluaran sedang besar-besarnya karena banyak hajatan” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Deling, Kabupaten Banyumas, 11 November 2015).

“Di sini tidak semua dari sawah, ada yang PNS, petani, dagang, tukang nderes, ada toko, ada yang dagang keliling, ada calo, macam-macam. Soalnya meskipun sawah luas hanya 10 % yang dimiliki orang-orang sini. Yang lainnya menggarap bagi hasil panen. Di sini banyaknya buruh.” (peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, 15 November 2015).



**Gambar 9. Perkebunan sawit di Lokasi Studi Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari**

Dalam hal keuangan, masyarakat umumnya memiliki akses terhadap agen/lembaga keuangan baik formal maupun informal. Masyarakat desa di Kabupaten Banyumas biasa meminjam uang yang nilainya di bawah Rp1 juta ke arisan RT dan Badan Kredit Desa.<sup>12</sup> Sementara itu, di Kabupaten Wonogiri secara informal masyarakat biasa meminjam uang ke *blantik* (bandar) sapi dan gula merah. Peminjam kemudian membayar hutangnya dengan uang atau berupa gula merah senilai harga pasaran dikurangi dengan bagian bunga. Di empat desa di Provinsi Jawa Tengah terdapat rentenir keliling yang oleh masyarakat menyebutnya *bank titil* atau *bank plecit*. Rentenir ini lebih mudah diakses dan dengan pembayaran angsuran harian, meski tingkat bunganya cukup tinggi.

Bagi warga desa di Kabupaten Batanghari, untuk kebutuhan mendesak dalam meminjam uang biasanya ke touke (Bandar) sawit atau karet, begitu juga warga Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin. Di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, selain ke touke (bandar) karet warga juga meminjam ke touke (bandar) emas di desa lain. Kondisi yang agak berbeda terdapat di Desa Ndonga dan Desa Lekosoro, Kabupaten Ngada. Dalam mengakses sumber keuangan, warga kedua desa ini bisa ke *credit union*. Selain itu, terdapat juga Kelompok Umat Basis (KUB) yang berperan mengumpulkan dana iuran pembangunan gereja, kematian, dan lain-lain yang bisa juga diakses oleh masyarakat untuk meminjam ketika terdesak.

“Biasa warga pinjam koperasi warga (tabungan masyarakat yang bisa untuk simpan pinjam di tingkat RT tapi Cuma kecil2an. Di RT juga ada yang pinjam 2 jt ke RT. Kalau lebih besar ya ke BKD atau ke Bank Syariah.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok perempuan, Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, 13 November 2015).

“Kalau pinjam ya saudara, tetangga, warung. Ada juga bank harian itu yang bank keliling. Biasanya pinjam ke dia ini kalau kepepet. Biasanya dana cepet habis soalnya banyak orang yang pinjam sih. Terus simpanan RT, simpanan pengajian itu suka habis karena orang butuhnya berbarengan misalnya mulai musim hujan itu.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Deling, Kabupaten Banyumas, 10 November 2015).

<sup>12</sup>Lembaga keuangan tingkat desa yang bekerja sama dengan BRI.

“Ya ke tetangga, ya kalau tempat saya ya ke bakul sapi itu. Dak pakai apa-apa, asal kita punya sapi. Tapi belum tentu kita bayar pakai sapi kita itu.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, 15 Oktober 2015).

“Kalau sangat kepepet ya bisa juga pinjam ke bank plecit (bank harian), tapi ya bayarnya tiap hari.” (peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, 21 Oktober 2015).

“Pinjam ke touke (bandar) berdasarkan hasil panen. kalau hasil panen besar boleh pinjam banyak, kalau hasil panen sedikit boleh pinjam sedikit pula.” (peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Perempuan, Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, 22 Oktober 2015).

**Tabel 15. Aset Keuangan/Ekonomi Desa**

Desa	Aset Keuangan/Ekonomi	
	Mata Pencaharian	Lembaga Keuangan
<b>Ndona</b>	Cengkeh	. Credit Union . KUB
<b>Lekosoro</b>	Cengkeh	. Credit Union . KUB
<b>Kalikromo</b>	perkebunan dan pertanian (tembakau)	. Blantik (bandar)sapi dan bandar Gula merah . Rentenir (bank pipil/bank pelecit)
<b>Beral</b>	perkebunan dan pertanian	. Blantik (bandar)sapi dan bandar Gula merah . Rentenir (bank pipil/bank pelecit)
<b>Deling</b>	pertanian pembibitan dan sebagian pangan	. Badan Kredit Desa (peminjaman dibawah 1 juta) . Rentenir (bank pipil/bank pelecit)
<b>Karya Mukti</b>	pertanian	. Badan Kredit Desa (peminjaman dibawah 1 juta) . Rentenir (bank pipil/bank pelecit)
<b>Tiang Berajo</b>	Perkebunan sawit dan karet	Touke (Bandar Sawit/Karet)
<b>Kelok Sungai Besar</b>	Perkebunan sawit dan karet	Touke (Bandar Sawit/Karet)
<b>Jembatan Rajo</b>	Karet	Touke (Bandar Sawit/Karet)
<b>Sungai Seberang</b>	Karet dan tambang emas	Touke (Bandar Karet/Emas)
<b>Gambaran umum</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara umum mata pencaharian masyarakat di semua wilayah bervariasi</li> <li>• Untuk lembaga keuangan, peminjaman dilakukan ke lembaga formal maupun informal</li> </ul>	

Sumber: Diolah dari hasil FGD dan wawancara mendalam

### 3.4.4 Aset Fisik /Infrastruktur

Sebagian akses menuju lokasi penelitian relatif baik seperti di Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Banyumas, dan Kabupaten Batanghari. Berbeda dengan akses menuju Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, yang dalam kondisi rusak parah, salah satunya akibat terlalu banyak dilalui alat berat terkait penambangan emas. Begitu pun akses ke Desa Lekosoro, Kabupaten Ngada, yang kondisi jalannya rusak parah ditambah situasi jalan yang curam sehingga cukup berbahaya bagi pengendara. Infrastruktur jalan yang rusak ini umumnya jalan kabupaten yang kewenangan pengelolaannya berada pada Pemkab. Masyarakat desa tidak dapat memperbaikinya meski memiliki sumber daya untuk itu.

Untuk kondisi infrastruktur jalan di dalam desa, seluruh desa di Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Wonogiri berkondisi bagus, kecuali di Desa Kalikromo yang rabat jalannya sebagian

putus-putus dan paling panjang hanya sekitar 30 meter. Di Desa Ndonga, Kabupaten Ngada, masih terdapat dusun terpencil yang sulit diakses dan hanya dapat dijangkau menggunakan sepeda motor. Sementara itu, di Desa Lekosoro, di kabupaten yang sama, semua dusun dapat dijangkau menggunakan mobil meskipun kondisi jalan rusak. Transportasi umum yang digunakan ke Desa Lekosoro menggunakan truk. Di Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, kondisi infrastruktur jalan cukup baik, tetapi masih ada satu RT terpencil dengan kondisi jalan kurang baik. Di Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, dan Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, kondisi infrastruktur jalan di dalam desa cukup baik, kecuali jalan menuju hutan adat di Desa Jembatan Rajo yang mulai hancur dan tidak kunjung diperbaiki.

### **Kotak 3. Akses Sumber Daya Berjejaring Antardesa**

RT 4 RW 4 di Desa Deling, Kabupaten Banyumas, memiliki letak yang cukup terpisah dengan dusun dan lingkungan desa yang lainnya. Untuk menuju lokasi tersebut, kendaraan harus melalui perkebunan dan kontur tanah lembah dan jurang. Meski demikian, justru lingkungan tersebut memiliki akses yang relatif lebih mudah terhadap desa tetangga.

Kondisi infrastruktur terutama listrik dan air pada lingkungan tersebut terbatas dibandingkan dengan lingkungan RT lainnya di Desa Deling. Untuk menangani persoalan air, saat ini kepala desa berinisiatif untuk menyambung saluran dari desa tetangga meski belum berdasarkan kesepakatan yang jelas, misalnya dengan SK Bersama dua Kades. Hal ini dikarenakan Kades Deling belum begitu memahami ketentuan yang pada dasarnya dapat menghindarkan kedua desa akan konflik di kemudian hari.

Sementara itu, dalam soal listrik, salah satu informan marginal yang tinggal di lingkungan tersebut mengaku *nyantol* atau menyambung listrik dari rumah terdekat yang ada di desa tetangga dengan ketentuan membayar berdasarkan perjanjian antar pemilik rumah.

Dalam soal ketersediaan listrik, hanya di Desa Lekosoro, Kabupaten Ngada, dan di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, yang pada saat studi awalan ini dilakukan belum mendapat akses listrik. Selain itu, terdapat satu RT (RT 15) di Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, yang juga belum teraliri listrik. Untuk kebutuhan penerangan, warga menggunakan mesin diesel.

Ketersediaan air bersih menjadi masalah umum hampir di semua kabupaten terutama di musim kemarau. Di Desa Kalikromo dan Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, baru sebagian masyarakat yang bisa mengakses air bersih melalui Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Di desa-desa di Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin, masyarakat mengandalkan sungai sebagai sumber air. Desa Jembatan Rajo pada tahun 2014 mendapatkan bantuan sumur-bor-dalam dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) yang letaknya di salah satu dusun. Sejauh ini warga memanfaatkan fasilitas itu dengan hanya membayar pengganti pembelian BBM seikhlasnya kepada penjaga mesin.



**Gambar 10. Warga di desa studi Kabupaten Ngada mengambil air bersih**

Dalam persoalan akses informasi menyangkut ketersediaan *provider* yang melayani sambungan telepon, sebagian besar desa lokasi studi telah terjangkau jaringan. Hanya di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, tidak ada satu pun *provider* seluler yang bisa diakses. Begitu juga sebagian dusun di Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, dan Desa Ndona, Kabupaten Ngada.

Meskipun masih banyak infrastruktur yang belum terpenuhi, sebagian besar masyarakat di seluruh lokasi penelitian sepakat bahwa pembangunan di desa meningkat dalam 5 tahun terakhir. Hal ini terlihat dari makin beragamnya program pembangunan yang masuk desa baik program pusat maupun daerah. Selain itu, beberapa Kades cukup rajin menyambangi pihak kabupaten untuk mengakses pembangunan.

**Tabel 16. Aset Fisik/Infrastruktur Desa**

Desa	Aset Fisik/Infrastruktur			
	Jaringan Jalan	Listrik	Air Bersih	Akses Informasi
Ndona	baik	tersedia	sulit akses air bersih	sebagian dusun tidak bisa akses jaringan provider
Lekosoro	rusak parah	belum tersedia	akses air bersih tersedia	ada akses jaringan
Kalikromo	baik, namun rabat jalan ada yang terputus	tersedia	sulit akses air bersih	ada akses jaringan
Beral	baik	tersedia	sulit akses air bersih	sebagian dusun tidak bisa akses jaringan provider
Deling	baik	tersedia	akses air bersih tersedia	ada akses jaringan
Karya Mukti	baik	tersedia	akses air bersih tersedia	ada akses jaringan
Tiang Berajo	baik	tersedia	sulit akses air bersih	ada akses jaringan
Kelok Sungai Besar	baik	Ada 1 RT yang belum ada listrik	sulit akses air bersih	ada akses jaringan
Jembatan Rajo	baik	tersedia	sulit akses air bersih	ada akses jaringan
Sungai Seberang	Rusak parah	belum tersedia listrik	sulit akses air bersih	tidak ada provider seluler yang bisa diakses
Gambaran umum	Meskipun masih banyak infrastruktur yang belum terpenuhi, sebagian besar masyarakat di seluruh lokasi penelitian sepakat bahwa dalam 5 tahun terakhir ini pembangunan di desa meningkat pesat.			

Sumber: Diolah dari hasil FGD dan wawancara mendalam.

### 3.4.5 Aset alam

Semua informan di lokasi penelitian berpendapat bahwa sumber daya alam (SDA) yang tersedia masih memiliki daya dukung untuk penghidupan masyarakat. Sebagian desa tidak memanfaatkan hutan karena kesepakatan, seperti hutan adat di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, dan tanah adat yang tidak bisa diperjualbelikan karena rawan longsor di Desa Ndonga, Kabupaten Ngada. Untuk Desa Lekosoro sumber air cukup banyak dan tersedia lahan luas, sehingga kegiatan pertanian pangan dan perkebunan berjalan baik. Di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, terdapat penambangan emas rakyat. Keberadaan tambang emas ini di satu sisi menciptakan sumber pendapatan baru, namun di sisi lain menimbulkan kerusakan lingkungan dan infrastruktur jalan. Sungai yang semula jernih, sekarang keruh dan tidak lagi layak dikonsumsi dan diperkeruh oleh pemanfaatannya untuk mandi-cuci. Akibatnya, warga sulit mendapatkan air bersih dan hanya bisa mengandalkan sungai kecil di dusun masing-masing yang relatif masih jernih.

“Dulu ada peraturan tentang lubang larangan.<sup>13</sup> Semenjak peti (penambangan tanpa izin) ini lubuknya sudah tidak ada lagi. Terakhir panen ikan di lubang larangan tahun 2012. Sewaktu peti datang, terus lubang tak ada lagi, air sungai keruh semua.” (Wawancara warga marginal, Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, 20 November 2015).



**Gambar 11. Hutan adat di lokasi studi Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin**

Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, memiliki sumber air bersih yang dikelola oleh PDAM, tetapi belum mampu melayani semua dusun. Selain itu, terdapat tiga dusun yang langsung berhadapan dengan laut selatan yang belum dimanfaatkan secara optimal. Masyarakat baru memanfaatkan rumput laut yang tumbuh sendiri, tetapi belum ada usaha budi daya. Masyarakat belum berani berlayar karena tidak ada tambatan perahu dan jalur untuk masuk. Sebagian besar masyarakat berpenghidupan dari pertanian dan perkebunan. Hanya sebagian kecil yang menangkap udang lobster karang.

“... sumber laut banyak, ada rumput laut, ikan, sama lobster. Baru lobster dan rumput laut yang dimanfaatkan masyarakat. Kalau ikan masih sedikit-sedikit soalnya susah tambatan perahu.” (peserta FGD Pentagon Aset dan kelembagaan, kelompok laki-laki, Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, 15 Oktober 2015).

Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, tidak memiliki mata air, dan untuk mendapatkan air bersih biasanya harus mengebor hingga kedalaman lebih dari 80 meter. Oleh karenanya, masyarakat

<sup>13</sup>Bagian sungai yang dalam yang dilindungi sebagai habitat ikan dan dapat dipanen pada waktu yang ditentukan oleh lembaga adat.

kesulitan memenuhi kebutuhan air bersih. Di desa ini juga terdapat tambang pasir galian C, tetapi belum dikelola oleh desa. Di salah satu dusun dikelola perorangan. Di Desa Deling, Kabupaten Banyumas, beberapa warga memanfaatkan tambang batu. Di Desa Karya Mukti masyarakat membuat batu bata karena sebagian wilayahnya pernah memiliki sumber tanah liat. Namun, dua tahun belakangan ini tanah liat di desa habis sehingga warga harus membeli dari desa lain.

**Tabel 17. Aset Sumber Daya Alam Desa**

Desa	Aset Sumber Daya Alam	
	Isu yang muncul	
Ndona	tanah adat	
Lekosoro	. Sumber air yang cukup untuk pertanian dan perkebunan	
Kalikromo	. Kesulitan mendapatkan air bersih . Terdapat tambang pasir galian C, belum dikelola oleh desa( bersifat perorangan)	
Beral	. Air bersih dikelola oleh PDAM . laut belum dimanfaatkan secara optimal	
Deling	. Sedikit yang memanfaatkan tambang batu	
Karya Mukti	memanfaatkan tanah liat untuk membuat batu bata	
Tiang Berajo	sungai keruh	
Kelok Sungai Besar	sungai keruh	
Jembatan Rajo	. Ada hutan adat	
Sungai Seberang	. Tambang emas . Sungai keruh	
Gambaran umum	secara umum, sumber alam yang tersedia masih memiliki daya dukung untuk penghidupan masyarakatnya	

Sumber: diolah dari hasil FGD dan wawancara mendalam

### 3.4.6 Kondisi kerentanan

Kerentanan akan selalu ada dan masyarakat harus menghadapinya. Kerentanan dapat menjadi penyebab kemiskinan karena seringkali menjadi faktor pengganggu kondisi aset masyarakat. DFID (2000) merujuk konsep kerentanan pada tiga hal, yaitu guncangan (*shock*), kecenderungan perubahan (*trend*), dan kejadian musiman (*seasonality*). Konsep tersebut mempermudah pemahaman tentang penyebab terjadinya kerentanan dan pengaruhnya.

Ketika penelitian awalan ini dilakukan, terjadi guncangan di Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin akibat bencana asap. Warga mengatakan bahwa bencana asap itu mengganggu kegiatan sehari-hari mereka dan belum tertangani secara layak. Lokasi penelitian lain yang pernah mengalami guncangan cukup besar adalah Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, berupa banjir yang mengakibatkan aset warga tergerus. Namun, peristiwa ini kemudian mendorong mereka membuat kelompok siaga bencana tingkat desa. Di dua desa di Kabupaten Ngada dan Kabupaten Banyumas, serta di Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, belum pernah terjadi bencana yang mengganggu penghidupan warga.

“Bencana asap ini pak, semua orang terganggu, kegiatan berkurang, ekonomi menurun, kesehatan terganggu.” (peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, 22 Oktober 2015).

“Waktu itu banjir sangat parah, masyarakat mengatasi sendiri kesulitannya. Ada ternak dan peralatan penting yang hilang, rumah dan semua rusak. Kami akhirnya meminta bantuan ke berbagai pihak. Terus dari situ dibentuk kelompok siaga bencana.” (Wawancara mendalam, Tokoh, Laki-laki, desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, 10 Oktober 2015).



**Gambar 12. Kabut asap di wilayah Jambi**

Selain mengalami guncangan, informan di seluruh lokasi penelitian menyatakan bahwa kehidupan masyarakat dipengaruhi oleh peristiwa musiman berupa masa-masa masyarakat mengeluarkan biaya cukup banyak, seperti hajatan, tahun baru sekolah, kemarau, dan lain-lain. Pada saat seperti itu, masyarakat mengatasinya dengan cara, antara lain, menjual atau menggadaikan aset, berhutang kepada berbagai pihak, atau melakukan pengaturan ulang menyangkut sumber daya.

“Biasanya itu kalo bulan-bulan besar itu sehari 1 juta nggak cukup. Jual sapi ama jual kambing buat ke hajatan. Sehari itu seorang bisa kasih 100 ribu. Untuk datang hajatan paling kecil 30 ribu sampe 50 ribu. Itu belum berasnya pak, kan bawa beras juga. Beras paling ndak 5kg, paling besar 10kg, belum gulanya, belum tehnya. Beras, gula, teh, minyak goreng, kalo sodara yang hajatan ya lain lagi. Gula paling sedikit 1 kg 14ribu rupiah, teh itu 1 pak cap dandang. Itu kalo ditotal sama uang keluar 100ribu. Belum ongkos ojek.” (Peserta FGD, Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok perempuan, Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, 21 Oktober 2015).

**Tabel 18. Guncangan di Desa Lokasi Studi**

Desa	Kerentanan
	Isu yang muncul
Ndona	Bencana
Lekosoro	belum ada bencana
Kalikromo	belum ada bencana
Beral	Banjir
Deling	belum ada bencana
Karya Mukti	belum ada bencana
Tiang Berajo	belum ada bencana
Kelok Sungai Besar	asap
Jembatan Rajo	asap
Sungai Seberang	asap
Gambaran umum	asap

Sumber: hasil FGD dan wawancara mendalam.

Masyarakat di semua lokasi studi pernah mengalami kecenderungan kemerosotan penghidupan yang menyebabkan penurunan kesejahteraan. Misalnya, kondisi sumber daya alam yang makin terbatas akibat dieksploitasi secara berlebihan, berpindahnya kepemilikan lahan pada perorangan, baik orang desa sendiri maupun dari luar, atau penurunan harga jual komoditi tanaman mereka.

“Ya sekarang meskipun masih cukup, sawah sudah menjadi milik orang-orang tertentu saja. Yang bikin batu-bata tanah liatnya sudah beli ke daerah lain. Itu kan mengurangi buat masyarakat.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, kelompok laki-laki, Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, 15 November 2015).

“Kami selalu berpikir, apa yang akan dikatakan anak cucu kami nanti, semua sumber daya alam sudah kami habiskan. Memang kalau untuk penghasilan sesaat, lebih besar emas. Tapi kalau untuk jangka panjang, lebih baik kebun, karena bisa bertahan lama. Kalau pemerintahnya berkenan, tolong diarahkan ke perkebunan.” (Peserta FGD Pentagon Aset dan Kelembagaan, Kelompok Laki-laki, Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, 18 November 2015).

Dalam konteks penelitian ini, karakteristik masing-masing wilayah studi baik di tingkat desa maupun kabupaten menunjukkan bahwa hasil yang mungkin diberikan dan diharapkan dari penerapan UU Desa berbeda. Dengan demikian, data dan informasi yang diperoleh melalui studi awalan ini dapat menjadi dasar untuk memperkirakan kecenderungan hasil pelaksanaan UU Desa melalui kegiatan pemantauan setelah studi awalan ini. Berikut adalah simpulan dari berbagai subbab yang dipaparkan di atas.

### Kebijakan Daerah Terkait Desa

Melalui berbagai kebijakan terkait desa dapat diperkirakan sejauh mana pemerintah daerah memiliki perhatian terhadap tata kelola desa dan lebih jauh lagi menuju tercapainya kesejahteraan masyarakat desa. Persoalannya, tidak seluruh pemerintah daerah berada dalam tingkat kualitas yang sama ditinjau dari kemampuan berinovasi dalam hal kebijakan, alokasi fiskal, dan pengembangan kelembagaannya.

Inovasi kebijakan tingkat daerah yang baik, misalnya, berupa pembentukan tim *ad hoc* pelaksanaan UU Desa/asistensi tata kelola desa; sebagaimana ditemukan di Kabupaten Ngada, Kabupaten Banyumas, dan Kabupaten Batanghari. Keberadaan tim seperti ini berpotensi mewujudkan pelaksanaan UU Desa secara lebih baik. Selain itu, inovasi program serupa PNPM seperti di Kabupaten Ngada berpotensi menginduksi proses tata kelola yang baik secara lebih luas di desa-desanya. Prestasi kabupaten dalam pelaksanaan PNPM dan predikat WTP seperti Kabupaten Batanghari menunjukkan adanya upaya pengarusutamaan tata kelola pemerintahan yang baik hingga ke tingkat desa. Dalam konteks pelaksanaan UU Desa dan pelaksanaan studi awalan ini, hal-hal tersebut perlu diperhatikan terutama tentang keberlanjutannya.

Dalam hal alokasi fiskal tidak seluruh kabupaten berkomitmen menggelontorkan dana tambahan ke desa untuk pembangunan. Pemkab Ngada meskipun berada dalam posisi paling lemah dalam hal APBD dibanding wilayah lain, mengalokasikan ADD lebih banyak bahkan disertai Perbup yang jelas tentang operasionalnya. Selain itu, Pemkab Banyumas menyalurkan bantuan keuangan tambahan di luar kewajiban DD dan ADD. Kecenderungan hasil dari inovasi seperti ini adalah bertambahnya jumlah pembangunan di desa. Pada akhirnya yang perlu dipantau adalah sejauh mana peningkatan dana masuk desa tersebut turut berkontribusi terhadap kualitas tata kelola dan kesejahteraan warga.

Situasi kelembagaan di tingkat kabupaten yang bertanggung jawab atas urusan desa pun berpengaruh. Di Kabupaten Wonogiri, konflik antar lembaga atas tanggung jawab tersebut membuat inefisiensi administrasi pelaksanaan UU Desa. Berbeda dengan itu, di Kabupaten Banyumas keberadaan LSM lokal yang aktif berkontribusi terhadap pengembangan desa dinilai telah mendukung arah pencapaian tujuan UU Desa.

Penerapan tata kelola desa dalam spektrum paling sederhana seperti di Kabupaten Merangin yang hanya menjalankan kewajiban dasar UU Desa tanpa inovasi berarti pun menarik untuk dipantau. Hal ini terkait dengan temuan studi awalan yang menunjukkan bahwa daerah tersebut tidak menunjukkan prestasi signifikan. Pada akhir studi longitudinal nanti hal tersebut dapat memberi pelajaran berharga tentang keperluan Pemkab berinovasi dalam pelaksanaan UU Desa untuk mencapai tujuan kesejahteraan desa.

## Karakteristik Desa

Karakteristik topografi, demografi, dan kemampuan fiskal setiap desa berbeda. Namun dalam hal penghidupan, seluruh desa studi bertumpu pada sektor primer seperti pertanian, perkebunan, peternakan dan/atau pertambangan. Persoalan topografi sulit dikaitkan dengan isu tata kelola desa, selain memberi petunjuk bahwa kebutuhan dan tantangan pembangunannya bervariasi. Desa dengan tipe dataran rendah cenderung memiliki tantangan yang lebih rendah dibanding dataran tinggi dan perbukitan.

Dalam hal demografi, komposisi penduduk yang seimbang antara laki-laki dan perempuan tidak berdampak pada kebutuhan yang berbeda. Namun, dilihat dari proporsi penduduk miskin, desa dengan persentase kelompok miskin lebih besar cenderung memerlukan penyediaan infrastruktur kebutuhan dasar sebagai prioritas. Contohnya, di Kabupaten Ngada dan Kabupaten Merangin yang sebagian dusunnya belum teraliri listrik, atau Kabupaten Wonogiri yang seringkali dilanda kekeringan di musim kemarau.

## Pentagon Asset

Sesuai bahasan dalam penelitian ini, pentagon aset yang mencakup SDM, sosial, keuangan, fisik, dan alam menjadi salah satu konsep dasar penting dalam pelaksanaan UU Desa. Pemahaman atas

kondisi setiap aset ditambah aspek kerentanan dapat menjadi dasar penyusunan kebijakan pelaksanaan UU Desa.

### **Aset SDM**

Kondisi pendidikan saat ini dibanding dengan lima tahun yang lalu dinilai masyarakat membaik dengan makin banyaknya lulusan SMA dan perguruan tinggi. Hal ini memberi harapan bahwa tata kelola desa dapat dilaksanakan lebih baik sepanjang mereka mau menjadi perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan desa, dan lain-lain.

Selain isu terkait kualitas pendidikan, tidak ada tantangan lain, baik kesehatan, pola hidup sehat, maupun keterampilan yang berpotensi menghambat pelaksanaan UU Desa.

### **Aset Sosial**

Aspek sosial dipandang sebagai aset yang berimplikasi besar terhadap pelaksanaan UU Desa yang disebabkan kemampuannya menginduksi peningkatan kualitas aset lain seperti aspek ekonomi (Anggita, 2013) dan tata kelola. Di desa lokasi studi banyak ditemukan kegiatan sosial di tingkat dusun atau desa yang bersifat menghimpun modal ekonomi bersama, seperti arisan, *jimpitan*, dan tabungan. Kegiatan lain yang bersifat gotong royong baik dalam urusan pribadi seperti membangun rumah maupun dalam urusan publik seperti membangun fasilitas umum pun cukup sering dilakukan. Namun, berbagai aset tersebut dinilai makin menurun, terutama sejak adanya program pembangunan yang melibatkan pengupahan tenaga kerja dan/atau aktivitas ekonomi yang banyak menyita waktu, seperti penambangan dan pengelolaan tanaman yang memerlukan perawatan intensif, seperti cengkeh dan tembakau. Implikasinya, Pemdes perlu memberi perhatian terhadap berbagai persoalan warga tersebut dalam usaha mendukung pelaksanaan pembangunan desa untuk kesejahteraan warga.

Selain satuan masyarakat reguler seperti RT atau dusun, lembaga agama umumnya juga menjadi lokus aktivitas masyarakat. Lembaga-lembaga tersebut seringkali dimanfaatkan sebagai wadah diseminasi informasi dari dan kepada warga desa mengenai berbagai hal.

### **Aset Keuangan/ekonomi**

Perekonomian masyarakat dipengaruhi berbagai faktor, seperti kejadian musiman atau guncangan. Pada desa yang hanya bertumpu pada satu jenis komoditas, seperti karet atau sawit di Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin, resikonya terhadap perekonomian masyarakat sangat tinggi. Mengingat gangguan pada komoditas tersebut biasanya rentan terhadap hama atau jatuhnya harga jual. Berbeda dengan di Kabupaten Wonogiri yang warganya dapat mengganti tanaman padi dan palawija dengan tembakau sesuai musim. Untuk kebutuhan keuangan yang mendesak, warga desa mengandalkan arisan, tukang kredit, atau juragan *touke/blantik* di Provinsi Jawa Tengah atau bahkan kas KUB di Provinsi NTT.

### **Aset Fisik**

Program pembangunan desa secara umum meningkat disebabkan oleh makin banyaknya pelaksanaan kegiatan supradesa. Sejauh ini, persoalan dan kebutuhan prioritas desa berkisar antara jalan, listrik, dan jaringan air bersih. Artinya, masih banyak desa yang berkutat dengan masalah infrastruktur dasar. Meskipun melalui UU Desa kemampuan fiskal desa meningkat, desa tidak selalu dapat mengerjakan kegiatan infrastruktur yang bersifat rehabilitasi. Beberapa desa yang dilalui infrastruktur kabupaten (jalan) yang vital bagi penghidupan warga, meskipun dalam kondisi rusak tidak dapat diperbaiki desa karena bukan kewenangannya. Implikasinya, pada studi ini adalah perlunya pemantauan lebih lanjut terhadap bagaimana kebijakan “desa membangun” dan “membangun desa” dapat berlangsung harmonis.

**Aset Alam**

Belum semua potensi alam di desa dikembangkan. Sebagai contoh, pemanfaatan air tanah, hutan adat, pengelolaan sumber daya pesisir, dan tambang galian belum diorganisir desa.

Secara umum keberadaan ruang kemandirian melalui BUMDes pada UU Desa menarik untuk dipantau. Hal ini diperlukan untuk mengetahui sejauh mana pengelolaan lima aset utama kehidupan masyarakat dimanfaatkan bagi kesejahteraan warga desa.

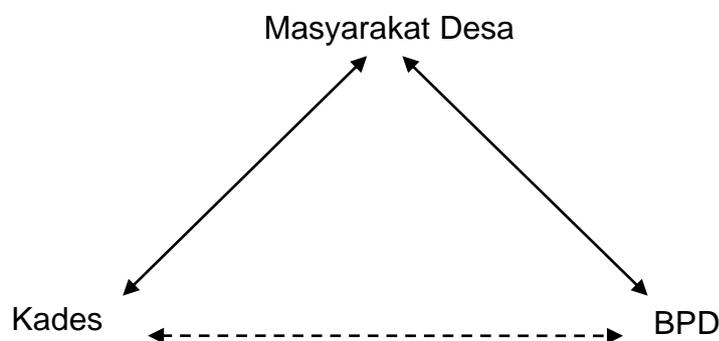
## IV. KELEMBAGAAN DAN LAYANAN DASAR DI TINGKAT DESA

Bagian ini membahas kelembagaan dan pelayanan di desa-desa lokasi studi, baik dari pemerintah desa (Pemdes) maupun masyarakat. Dengan mengacu pada UU No. 6/2014 tentang Desa, kelembagaan di desa dikategorikan dalam dua kelompok besar, yaitu pemerintahan desa, yang terdiri dari Pemdes dan BPD, dan lembaga kemasyarakatan desa yang berada di luar pemerintahan desa.

Secara khusus pembahasan mengenai lembaga-lembaga tersebut diletakkan dalam bab ini –bukan pada pembahasan aset sosial– karena lebih dilihat dalam kerangka tata kelola pemerintahan desa. Dengan demikian, pembahasan pada bab ini akan dibagi dalam beberapa bagian yang mencakup kelembagaan pemerintahan desa dan kelembagaan di luar pemerintahan desa. Sementara itu, untuk pelayanan masyarakat hanya difokuskan pada yang dilakukan Pemdes.

### 4.1 Kelembagaan di Desa

Dalam pemerintahan desa, kepala desa (Kades) dan perangkatnya merupakan penyelenggara pemerintahan desa. BPD juga melaksanakan fungsi pemerintahan desa, yaitu membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa (Perdes), menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa serta mengawasi kinerja Kades. Hubungan antara masyarakat dan pemerintahan desa dapat disederhanakan seperti gambar berikut ini.



**Gambar 13. Abstraksi hubungan masyarakat dan pemerintahan desa**

Secara normatif, struktur ini menempatkan masyarakat desa di puncak piramida untuk menunjukkan posisinya sebagai subyek pembangunan di desa. Masyarakat memilih Kades dan anggota BPD – sebagai perwakilan masyarakat– secara demokratis. Garis putus-putus di antara Kades dan BPD menggambarkan hubungan kemitraan diantara keduanya, dengan hak dan kewajiban masing-masing dalam menjalankan pemerintahan desa. Meskipun BPD mengawasi kinerja Kades (dan Pemdes), namun BPD tidak mempunyai kewenangan menjatuhkan Kades.

Hubungan ideal antara Pemdes dan BPD memungkinkan kedua pihak melaksanakan tugas dan kewajiban masing-masing sesuai aturan. Ini berarti bahwa hubungan keduanya seharusnya tidak terlalu “mesra” sehingga BPD tetap bisa mengkritisi kinerja Pemdes. Namun, hubungan tersebut tidak boleh pula terlalu bertolak belakang atau “asal berbeda” karena dapat berakibat pada banyak

kebijakan atau program tidak bisa dieksekusi. Hubungan di kedua ekstrim tersebut akan merugikan warga, sebaliknya hubungan di tengah kedua ekstrim tersebut dipercaya dapat mendorong terciptanya tata kelola yang baik.

Secara umum, hubungan antara kedua lembaga di lokasi studi berlangsung cukup baik. Tidak ada perseteruan atau sikap yang bertolak belakang di antara keduanya dalam mengelola penyelenggaraan pemerintahan desa. Baik Kades maupun BPD secara umum memandang bahwa urusan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa merupakan tanggung jawab bersama sehingga kedua pihak harus berjalan sinergis. Kecuali di Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, hubungan baik yang dimaksud tidak terjadi. Di sana tekanan politik tergolong tinggi dan cenderung mengarah ke konflik. Hal ini terkonfirmasi dalam Tabel 20 yang menunjukkan Tiang Berajo adalah desa yang Pilkadesnya diwarnai konflik. Selain itu, Tabel 21 memperlihatkan jumlah Kades Tiang Berajo merupakan yang terbanyak dibandingkan desa lain karena sering kali “diturunkan” sebelum menyelesaikan masa baktinya.

Persepsi masyarakat terhadap kehadiran pemerintahan desa, yaitu Pemdes dan BPD, secara garis besar dapat dilihat dari hasil FGD kelompok perempuan dan laki-laki di desa (Tabel 19). Tema diskusi tentang lembaga atau aktor mana yang paling banyak membantu warga dalam mengatasi masalah di desa, jawaban yang diperoleh dari semua FGD menunjuk kepada unsur Pemdes.

**Tabel 19. Persepsi Peserta FGD terhadap Pihak yang Membantu Mengatasi Masalah di Desa**

Kabupaten	Sumber informasi	Pemdes			BPD		
		Membantu mengatasi masalah	Paling penting	Paling dekat *)	Membantu mengatasi masalah	Paling penting	Paling dekat *)
Ngada	Ndonga Laki-laki	ya	ya	ya	tidak	tidak	tidak
	Ndonga Perempuan	ya	ya	ya	ya	ya	tidak
	Lekosoro Laki-laki	ya	ya	ya	tidak	tidak	tidak
	Lekosoro Perempuan	ya	ya	ya	tidak	tidak	tidak
Wonogiri	Kalikromo Laki-laki	ya	ya	tidak	ya	tidak	tidak
	Kalikromo Perempuan	ya	ya	tidak	ya	tidak	tidak
	Beral Laki-laki	ya	ya	tidak	ya	tidak	tidak
	Beral Perempuan	ya	ya	ya	ya	tidak	tidak
Banyumas	Deling Laki-laki	ya	ya	ya	ya	tidak	ya
	Deling Perempuan	ya	ya	ya	tidak	tidak	tidak
	Karya Mukti Laki-laki	ya	ya	ya	ya	tidak	tidak
	Karya Mukti Perempuan	ya	ya	ya	ya	ya	tidak
Batanghari	Tiang Berajo Laki-laki	ya	ya	tidak	tidak	tidak	tidak
	Tiang Berajo Perempuan	ya	ya	ya	tidak	tidak	tidak
	Kelok Sungai Besar Laki-laki	ya	ya	tidak	ya	tidak	tidak
	Kelok Sungai Besar Perempuan	ya	ya	tidak	ya	tidak	tidak
Merangin	Jembatan Rajo Laki-laki	ya	ya	tidak	tidak	tidak	tidak
	Jembatan Rajo Perempuan	ya	ya	tidak	ya	tidak	tidak
	Sungai Seberang Laki-laki	ya	ya	ya	ya	tidak	tidak
	Sungai Seberang Perempuan	ya	ya	ya	tidak	tidak	tidak

Sumber: Diolah dari hasil berbagai FGD.

Catatan: Paling dekat artinya lembaga tersebut diletakkan pada urutan 1 dan 2 dekat dengan warga.

Lebih jauh lagi, ketika warga diminta mengukur mana di antara banyak lembaga atau aktor tersebut yang paling penting, semua menyebutkan Pemdes dan mayoritas juga menganggap Pemdes sebagai lembaga yang dekat dengan warga. Hal ini merupakan aset sosial yang besar dalam rangka Pemdes melaksanakan amanat UU Desa. Temuan ini memperkuat temuan studi longitudinal *Local Level Institution* (LLI) yang menunjukkan adanya peningkatan keterlibatan Pemdes dalam mengatasi persoalan di desa, yaitu secara keseluruhan meningkat dari 25% di masa LLI 2 pada 2000/2001 menjadi 33% di masa LLI 3 tahun 2012 (PSF-World Bank, 2013). Persepsi ini terbangun antara lain karena makin banyak kebutuhan masyarakat untuk mendapat layanan dari Pemdes, seperti surat pengantar untuk pembuatan KTP, surat nikah, akte kelahiran, surat keterangan miskin, dan sebagainya.

Persepsi warga dalam FGD juga menunjukkan bahwa secara umum posisi BPD memang jauh lebih lemah dibanding dengan Pemdes. Meskipun mayoritas (yaitu 12 dari total 20 FGD) menganggap BPD juga disebut sebagai lembaga yang membantu warga desa mengatasi masalah. BPD dianggap paling penting dan dekat hanya di satu FGD.

#### 4.1.1 Pemerintah Desa

##### a) Kepala Desa

Kades merupakan pejabat sentral di desa. Proses pemilihan Kades (Pilkades) menjadi salah satu catatan penting dalam mempelajari dinamika politik di desa. UU Desa secara khusus membahas proses Pilkades dalam pasal 31-39. Di semua lokasi penelitian, variasi Pilkades dapat dikelompokkan ke dalam dua tipologi besar yaitu Pilkades yang diwarnai konflik dan Pilkades tanpa konflik. Yang dimaksud dengan konflik adalah friksi horizontal di desa yang melibatkan pihak luar desa untuk meredamnya. Pilkades tanpa konflik ada dua varian, (a) bakal calon mendaftar secara normal yang ditandai dengan hadirnya tim sukses, dan (b) bakal calon harus didekati agar bersedia ikut Pilkades yang artinya tanpa tim sukses.

**Tabel 20. Tipologi Pemilihan Kepala Desa<sup>14</sup>**

Desa	(1) Tipe Pertama: Dengan Konflik	(2) Tipe Kedua: Tanpa Konflik	
		A) Balon mendaftar ada tim sukses	B) Balon harus didekati agar bersedia, tidak ada tim sukses
Ndona			v
Lekosoro			v
Kalikromo		v	
Beral		v	
Deling		v	
Karya Mukti		v	
Tiang Berajo	v		
Kelok Sungai Besar		v	
Jembatan Rajo		v	
Sungai Seberang	v		

Sumber: wawancara mendalam dengan informan berbagai desa.

<sup>14</sup>Pengaruh tipologi ini terhadap implementasi UU Desa akan ditelusuri lagi pada studi akhiran.

Tipe (1) yaitu Pilkades yang diwarnai konflik, dicontohkan oleh Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, ketika calon petahana yang diduga memalsukan ijazah digugurkan secara administratif. Keputusan oleh panitia tersebut tidak diterima oleh calon petahana. Akibatnya, proses Pilkades ricuh dan molor. Kericuhan Pilkades juga terjadi di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin. Pemicunya adalah pembatalan kemenangan salah satu calon akibat terbukti melakukan kecurangan sehingga dilakukan perhitungan suara ulang di kecamatan. Konflik ini pun baru reda setelah pihak kecamatan meminta bantuan polisi dan tentara.

Tipe (2)A yaitu Pilkades tanpa konflik dan melibatkan tim sukses adalah sebagaimana terjadi di desa-desa di wilayah studi pada umumnya. Bentuk paling agresif pada tipe ini berlangsung di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin. Di sana warga yang tertarik menjadi tim sukses akan memilih calon Kades yang memiliki keluarga lebih besar sehingga berpotensi untuk menang. Varian lain dari adanya tim sukses dicontohkan oleh Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, yang lekat dengan kebiasaan berjudi masyarakat di wilayah tersebut (Kotak 4).

#### **Kotak 4. Pilkades Jadi Ajang Perjudian**

Ada yang unik dalam Pilkades di beberapa kabupaten di Jawa Tengah seperti Kabupaten Banyumas, Kabupaten Cilacap, dan Kabupaten Kebumen. Desa di kabupaten-kabupaten tersebut menjadikan Pilkades sebagai ajang perjudian. Sebagai contoh, desa-desa yang memiliki tanah bengkok luas, di Kecamatan Wangon, Kabupaten Banyumas, menjadi insentif besar untuk berlomba menjadi Kades. Salah satu desa lokasi studi yang sangat kentara unsur judi dalam Pilkadesnya adalah Desa Karya Mukti.

“Botoh” adalah bahasa lokal untuk penjudi yang menjagokan Kades tertentu dan bisa menjadi penentu kemenangan Kades. Rentang taruhan para penjudi bisa Rp50.000 sampai Rp1 milyar. Taruhan bukan hanya berupa uang tetapi juga natura seperti tanah, rumah, dan mobil. Tidak tertutup kemungkinan botoh melakukan praktik politik uang ketika memperjuangkan jagoannya agar menang. Calon Kades yang bagus bisa tersingkir jika tidak didukung botoh. Sebaliknya, calon Kades yang tidak bagus justru bisa menang dengan dukungan botoh. Botoh berpotensi untuk berperan dalam memengaruhi kebijakan desa setelah jagoannya menang.

Sumber: Wawancara Pemantau Lapangan dengan berbagai sumber di desa.

Adapun tipe (2)B adalah Pilkades dengan calon tanpa ada tim sukses. Ini terjadi di desa-desa lokasi studi di Kabupaten Ngada. Tipe ini timbul akibat rendahnya minat warga menjadi Kades (Kotak 5). Di dua desa ini, Kades terpilih menang telak dari dua saingannya. Di Desa Lekosoro, Kades terpilih sebenarnya tidak masuk dalam penjangkaran bakal calon. Namun, dari enam orang yang diidentifikasi oleh panitia, hanya dua orang yang akhirnya berhasil “dirayu.” Karena disyaratkan oleh aturan kabupaten bahwa setidaknya tiga bakal calon dalam setiap Pilkades, maka Kades tersebut sedikit dipaksa untuk memenuhi syarat jumlah calon. Kades terpilih di Desa Lekosoro adalah putra Kades pertama.

### Kotak 5. Minat Menjadi Kepala Desa Rendah

Secara umum ada keengganan warga untuk menjadi pemimpin di Desa Ndona dan Desa Lekosoro. Menjadi pemimpin dianggap memberatkan dirinya dan keluarganya karena kesibukan mengurus sawah, kebun dan ternaknya. Selain kegiatan ekonomi, kegiatan warga juga diwarnai oleh kegiatan adat dan agama di wilayah yang homogen Katholik tersebut. Misalnya, di bulan Mei dan Oktober setiap malam ada doa Rosario. Selain itu, insentif bagi Kades juga dianggap tidak sebanding dengan beban yang ditanggung.

Akibatnya proses Pilkades di Kabupaten Ngada tidak didahului pendaftaran calon. Yang ada adalah tim penjangkaran dan penyaringan mengidentifikasi cukup banyak bakal calon untuk “dirayu” agar bersedia ikut Pilkades. Pendekatan kepada bakal calon ini biasanya terjadi 2-3 kali dengan kunjungan ke rumah karena bakal calon dan keluarganya belum tentu bersedia. Kasus yang ekstrim pernah terjadi di Desa Lekosoro yang Pilkadesnya harus diulang karena yang sudah menang mengundurkan diri dengan alasan merasa tidak mampu menjadi Kades. Jadi di kedua desa tersebut, selama ini tidak ada istilah tim sukses karena para calon pun sebenarnya tidak antusias menjadi Kades.

Tabel 21 memberi gambaran konteks keragaman figur Kades di desa-desa lokasi studi. Berdasarkan tahun pembentukannya, hanya Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, yang merupakan desa pemekaran. Jika dilihat dari tahun pembentukan dan jumlah Kadesnya, desa-desa di Provinsi NTT dan Provinsi Jawa Tengah (kecuali Karya Mukti, Kabupaten Banyumas) lebih lama pergantian kepala desanya. Sementara itu, di Provinsi Jambi, Kadesnya lebih cepat berganti. Artinya, dinamika politik desa di Provinsi Jambi relatif lebih tinggi. Secara umum, setelah pemilihan usai, mantan Kades kembali menjadi masyarakat biasa. Di sisi lain, pesaing Kades pun tidak mendapat tempat dalam pemerintahan desa.

**Tabel 21. Ringkasan Sejarah Sekitar Pemilihan Kepala Desa**

Desa	Tahun pembentukan	Jumlah kepala desa sejak tahun pembentukan	Tahun PilKades	Kades saat ini	Setelah Pilkades	
					Jabatan mantan Kades	Jabatan pesaing
Ndona	1955	5	2010	Bukan petahana	Kaurpem	Kadus
Lekosoro	1969	3	2011	Bukan petahana	Anggota BPD	Kaurbang, kadus
Kalikromo	1945	6	2010	Bukan petahana	Meninggal dunia	---
Beral	1918	5	2013	Petahana	Masyarakat umum	---
Deling	1951	4	2013	Petahana	Meninggal dunia	---
Karya Mukti	1939	9	2013	Bukan petahana	Masyarakat umum	---
Tiang Berajo	1911	20	2014	Bukan petahana	Masyarakat umum	---
Kelok Sungai Besar	2005 *)	2	2013	Bukan petahana	Masyarakat umum	Kadus
Jembatan Rajo	1970 **)	6	2011	Bukan petahana	Ketua BPD	---
Sungai Seberang	***)	***)	2010	Pejabat Sementara	Masyarakat umum	---

Keterangan: \*) Desa pemekaran. Desa induknya terbentuk tahun 1940.

\*\*\*) Sebenarnya sudah ada sejak tahun 1150 M, tetapi silsilah Kades baru tercatat mulai tahun 1970.

\*\*\*) Tidak ada informasi di RPJMDes.

Sumber: Diolah berdasarkan dokumen desa dan wawancara mendalam.

Kecuali di Desa Beral dan Desa Deling, Kades yang menjabat saat ini bukan petahana. Secara umum, kemenangan Kades dipengaruhi oleh (1) faktor keunggulan, (2) basis suara, dan (3) dukungan tokoh/tim sukses. Pertama, faktor keunggulan yang paling penting adalah kemampuan Kades dalam berkomunikasi, keaktifan, serta kredibilitasnya di mata masyarakat. Faktor ini seutuhnya berasal dari latar belakang individu Kades, seperti pengalaman berorganisasi, keterlibatan di pemerintahan desa, profesi, dan relasi yang terbangun dengan masyarakat. Contohnya, Kades Ndonga, Kalikromo dan Kelok Sungai Besar sebelumnya menjabat sebagai ketua BPD. Sementara itu, Kades Tiang Berajo, Jembatan Rajo dan Sungai Seberang berpengalaman sebagai aktivis Karang Taruna.

Kedua adalah basis suara yang dipengaruhi latar belakang Kades atas konstelasi dan relasi sosial yang berkembang dalam masyarakat. Latar belakang yang paling mengemuka adalah hubungan keluarga dan wilayah. Di desa lokasi studi di Kabupaten Merangin, kemenangan Kades banyak ditentukan oleh dukungan keluarga besar. Makin banyak hubungan kerabat calon dengan warga desa, makin besar peluang untuk menang, sedangkan di desa lokasi studi di Provinsi Jawa Tengah lebih banyak dipengaruhi oleh konstelasi spasial. Makin banyak penduduk di suatu wilayah, akan memberi peluang lebih besar bagi calon dari wilayah tersebut untuk memenangkan Pilkades. Selain itu, dukungan juga dapat muncul karena latar belakang keluarga calon, misalnya, berasal dari keluarga yang anggotanya disegani (trah terpandang di desa) atau dari suku pribumi.

Terakhir, faktor dukungan tokoh/tim sukses memperkuat posisi dan keunggulan calon Kades melalui pengaruhnya terhadap warga desa. Kehadiran tokoh dalam tim sukses bisa memberi pengaruh tambahan dalam mendapatkan suara karena adanya budaya paternalistik di desa lokasi studi. Selain itu, di beberapa desa tim sukses turut membiayai kebutuhan pendanaan calon, bahkan di Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, menjadi bagian dalam perjudian.

## **b) Perangkat Desa**

Pemilihan perangkat desa juga merupakan bagian dari dinamika politik di desa. Sayangnya, UU Desa tidak secara eksplisit menyebutkan masa bakti perangkat desa. Pasal 26 (2b) menyebutkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa merupakan salah satu kewenangan Kades. Namun kewenangan ini juga dibatasi oleh pasal 53 (2) yang menjabarkan bahwa perangkat desa dapat diberhentikan jika (i) usia telah genap 60 tahun; (ii) berhalangan tetap; (iii) tidak lagi memenuhi syarat sebagai perangkat desa; atau (iv) melanggar larangan sebagai perangkat desa. Dengan adanya batasan ini diharapkan perangkat desa tidak serta merta berganti ketika ada pergantian Kades. Walaupun sebenarnya syarat (iii) dari pasal 53 (2) itu memberi ruang untuk disiasati oleh Kades.

Di sisi lain, UU Desa juga memberikan ketentuan baru dalam pengisian jabatan perangkat desa, yaitu melalui tahap penjurangan dan penyaringan oleh tim seleksi. Hasilnya dikonsultasikan dengan pihak kecamatan. Menyangkut mekanisme rekrutmen perangkat desa sebelum UU tersebut diberlakukan, di desa-desa lokasi studi terdapat dua variasi pemilihan perangkat desa (lihat Tabel 22).

**Tabel 22. Tipologi Pemilihan Perangkat Desa<sup>15</sup>**

Perangkat dijarah dan disaring oleh tim seleksi		Perangkat dijarah dan disaring oleh tim seleksi lalu dipilih oleh warga secara langsung
Berdasarkan kedekatan dengan kepala desa	Berdasarkan kemampuan calon	
Ndona	Kelok Sungai Besar	Lekosoro
Tiang Berajo	Deling	Kalikromo
Jembatan Rajo	Beral	Karya Mukti
Sungai Seberang		

Sumber: wawancara mendalam di setiap desa.

Di Kabupaten Ngada, masa bakti perangkat desa 7 tahun dan sudah ada prosedur pemilihan, yaitu melalui penjarangan dan penyaringan di tingkat dusun oleh panitia. Namun, di Desa Ndona banyak yang menganggap hasil akhirnya berbeda dengan usulan. Kades Ndona mengatakan bahwa mengangkat perangkat adalah hak prerogatif Kades, baik merekrut orang baru atau mempertahankan yang lama (orangnya sama tapi jabatan berbeda). Menurutnya, penjarangan hanya formalitas saja. Walau begitu, cukup banyak yang menginginkan penyegaran perangkat desa. Di Desa Lekosoro, perangkat desa dipilih langsung oleh warga. Panitia menjarah dan menyaring calon berdasarkan usia dan latar belakang pendidikan sesuai aturan. Namun, Kades Lekosoro mengakui tidak mudah mendapatkan calon perangkat yang muda dan lulus SMA di desa. Warga dengan kriteria tersebut biasanya pindah ke kota, apalagi di desa belum ada listrik. Belum lagi mayoritas yang memenuhi syarat hanya berasal dari dusun utama yang menjadi pusat administrasi desa. Perangkat desa yang sudah dipilih pun ada yang mundur karena merasa berat dengan beban kerja di tengah kesibukan kehidupannya sehari-hari.



**Gambar 14. Peningkatan kapasitas pemerintah desa di Kabupaten Banyumas**

Di Kabupaten Wonogiri, kapasitas perangkat desa cukup baik dibanding daerah lain karena ada beberapa yang muda dan berlatar belakang pendidikan SLTA. Jabatan kadus pun dipilih melalui tes tertulis. Sebagian perangkat desa mahir menggunakan komputer sehingga memudahkan pelaporan kegiatan, bahkan beberapa perangkat desa juga sedang melanjutkan pendidikan sarjana jarak jauh. Namun, di Desa Kalikromo perangkat desa yang berusia senja dan terbatas kapasitas teknisnya belum diganti sampai ada Perda SOTK. Perda lama masih membolehkan perpanjangan usia pensiun

<sup>15</sup>Pengaruh tipologi pemilihan perangkat desa terhadap pelaksanaan UU Desa akan ditelusuri lagi pada studi akhiran.

perangkat desa. Di Desa Kalikromo rata-rata tingkat pendidikan perangkat desa SD dan hanya 3 perangkat desa yang mahir komputer.

Latar belakang pemilihan perangkat desa di lokasi studi di Provinsi Jambi memiliki variasi tinggi. Di Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, perangkat desa dipilih oleh Kades berdasarkan kemampuan dan kemauan. Bahkan salah satu jabatan kepala dusun diisi oleh pesaing Kades terpilih (lihat Tabel 21). Di Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, dan desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, perangkat desa sebagian besar dipilih dari anggota tim sukses dan memiliki hubungan keluarga dengan Kades. Di desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, pemilihan perangkat desa didasarkan pada pengalamannya dalam pemerintahan sebelumnya.

Perangkat desa yang terpilih umumnya pernah mengisi jabatan itu sebelumnya. Hal ini perlu dipantau secara intensif untuk mengetahui apakah kondisi ini merupakan gejala dari rendahnya partisipasi warga atau adanya upaya untuk melestarikan kekuasaan elite desa untuk menghalangi partisipasi warga secara luas dalam pemerintahan desa. Sejauh ini bisa dikatakan, menurunnya keterlibatan warga dalam pemerintahan desa disebabkan oleh beberapa hal berikut. Pertama, jumlah penduduk yang memang sedikit (sebagai contoh Desa Lekosoro yang hanya dihuni oleh 200 KK dengan topografi yang menghambat mobilitas warga) akibat tingginya migrasi ke luar desa. Kedua, minat yang rendah, sikap apatis, ketidaksesuaian insentif. Ketiga, persepsi tentang status social yang melekat pada jabatan perangkat desa. Keempat, berbagai kombinasi diantaranya. Isu ini akan didiskusikan lebih jauh pada Bab 5.

Di Desa Tiang Berajo dan Desa Jembatan Rajo, Provinsi Jambi, setiap pergantian Kades diikuti dengan pergantian hampir seluruh perangkat desa. Kedua desa ini memiliki "gairah" politik tinggi yang ditunjukkan oleh posisi perangkat desa yang sebagian besar diisi oleh tim sukses Kades terpilih. Hanya 1-2 perangkat desa berasal dari pemerintahan sebelumnya, itu pun karena mereka dinilai memiliki kemampuan atau pengalaman spesifik, yang bila digantikan beresiko mengganggu roda pemerintahan. Sebagai contoh, Kaur Umum yang merangkap sebagai Bendahara Desa di Desa Jembatan Rajo, yang merupakan perangkat desa pada periode sebelumnya dan dianggap menguasai urusan Pemdes. Selain dipertahankan pada posisinya karena alasan kemampuan dan pengalamannya, dia ternyata juga merupakan "titipan" Kades periode sebelumnya yang kini menjabat sebagai Ketua BPD.

Hubungan antara tipologi Pilkades dan tipologi pemilihan perangkat desa terlihat pada kasus Desa Sungai Seberang dan Desa Tiang Berajo. Di kedua desa itu, proses Pilkades yang diwarnai konflik juga terlihat pada pemilihan perangkat desa berdasarkan kedekatan. Namun formula ini tidak berlaku di Kabupaten Ngada yang proses Pilkadesnya tanpa konflik. Di kedua desa di Kabupaten Ngada, pemilihan perangkat desa tidak berkaitan dengan pemilihan Kades karena masa bakti perangkat desa 7 tahun, sementara masa bakti Kades 6 tahun.

**Tabel 23. Struktur Organisasi Pemerintah Desa dan Permasalahan**

Desa	Kades	Sekretaris desa	Jenis Kaur	Jenis Kasi	Masalah saat ini
<b>Ndona</b>	Ada	PNS	Kaur Pemerintahan, Pembangunan, Umum	Pamong Pertanian, Kesra, Lingkungan Hidup.	Usia senja; tidak melek komputer
<b>Lekosoro</b>	Ada	PNS	Kaur Pemerintahan, Pembangunan, Umum	Pertanian, Pembangunan, Keamanan.	Masih ada perangkat yang tidak melek komputer
<b>Kalikromo</b>	Ada	Dirangkap oleh Kaur Pemerintahan	Kaur Pemerintahan, Keuangan, Kesra, Ekbang	Tidak ada Kasi	Rangkap jabatan, usia senja
<b>Beral</b>	Ada	Dirangkap oleh Kaur Pemerintahan	Kaur Pemerintahan, Keuangan, Kesra, Ekbang	Tidak ada Kasi	Rangkap jabatan
<b>Deling</b>	Ada	Dirangkap oleh Kasi Pemerintahan	Kaur Keuangan, Kaur Umum	Kasi Pemerintahan, Kasi Pembangunan, Kasi Kesejahteraan dan Pemberdayaan.	Rangkap jabatan
<b>Karya Mukti</b>	Ada	PNS (akan ditarik ke kabupaten)	Kaur Keuangan, Kaur Umum	Kasi Pemerintahan, Kasi Pembangunan, Kasi Kesejahteraan dan Pemberdayaan.	Rangkap jabatan
<b>Tiang Berajo</b>	Ada	Dirangkap oleh Kaur Pembangunan	Kaur Pemerintahan, Pembangunan	Tidak ada Kasi	Rangkap jabatan
<b>Kelok Sungai Besar</b>	Ada	Dirangkap oleh Kaur Pemerintahan	Kaur Pemerintahan, Pembangunan	Tidak ada Kasi	Rangkap jabatan
<b>Sipahit Lidah</b>	Ada	Non-PNS	Kaur Pemerintahan, Pembangunan, Kaur Umum/Bendahara Desa	Tidak ada Kasi	Rangkap jabatan
<b>Pinang Merah</b>	Kosong	PNS	Kaur pemerintahan, pembangunan, Kaur Umum/Bendahara Desa	Tidak ada Kasi	Rangkap jabatan, tidak melek komputer

Sumber: Diolah berdasarkan hasil berbagai wawancara mendalam.

Dalam hal jumlah dan jenis jabatan perangkat desa ada keragaman di antara 10 desa. Tabel 23 memberi informasi bahwa keberagaman desa ditentukan oleh keberagaman kabupaten. Desa-desa dalam kabupaten yang sama umumnya memiliki jenis kepala urusan (kaur) dan kepala seksi (Kasi) yang sama. Rangkap jabatan merupakan masalah yang seragam di semua kabupaten, kecuali Kabupaten Ngada. Rangkap jabatan terjadi karena belum ada aturan teknis yang bisa dijadikan acuan dalam pengisian jabatan yang kosong menyusul diberlakukannya UU Desa. Padahal, UU Desa menyatakan bahwa pengaturan perangkat desa perlu ditetapkan dalam Perda (lihat Bagian Kelima UU Desa).<sup>16</sup> Selain itu, ada pula masalah usia dan rendahnya kualitas perangkat desa yang dicerminkan oleh rendahnya keterampilan mengoperasikan komputer.

<sup>16</sup>Sebulan setelah pengumpulan data lapangan dilakukan, Kemendagri menerbitkan Permendagri No. 84/2015. Aturan terbaru itu antara lain menyebutkan bahwa sekretariat desa membawahi paling sedikit 2 urusan dan paling banyak 3 urusan (pasal 3); dan bahwa kepala desa dibantu oleh pelaksana teknis paling sedikit 2 seksi dan paling banyak 3 seksi. Aturan ini merupakan salah satu yang ditunggu daerah dalam penyusunan Perda mengenai perangkat desa.

Jika ditelusuri lagi dalam Tabel 24, persoalan rangkap jabatan berpotensi menghambat kinerja Pemdes. Contohnya, Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, memiliki jumlah penduduk dan jumlah RT terbanyak. Di Kabupaten Merangin terjadi rangkap jabatan yang pekerjaan administrasi dan pelayanan Pemdes tertumpu pada satu orang. Di Desa Jembatan Rajo terlihat dominasi Kaur Umum, sementara di Desa Sungai Seberang aparat yang paling dominan adalah Sekdes yang kini bertindak sebagai pejabat sementara Kades. Dalam situasi seperti itu, rangkap jabatan berpotensi mengurangi kualitas pelayanan.

**Tabel 24. Jumlah Aparatur Pemerintah Desa dan Ketua RT/RW**

Desa	Aparatur Pemerintah Desa						Jumlah Ketua RT dan RW	Jumlah penduduk
	Kades	Sekdes	Kaur	Kasi	Kadus	Jumlah		
Ndona	1	1	3	3	3	11	11 RT	1.878
Lekosoro	1	1	3	3	3	11	11 RT	913
Kalikromo	1	0	4	0	8 <sup>a)</sup>	13	18 RT, 6 RW	3.366
Beral	1	0	4	0	10	15	15 RT, 8 RW	2.957
Deling	1	0	2	3	2	8	24 RT, 4 RW	4.836
Karya Mukti	1	1	2	3	3	10	51 RT, 12 RW	13.038
Tiang Berajo	1	0	2	0	2	5	7 RT	1.141
Kelok Sungai Besar	1	0	2	0	3	6	15 RT	2.855
Jembatan Rajo	1	1	2	0	4	8	7 RT, 3 RW	1.261
Sungai Seberang	0	1	2	0	3	6	---	755

Keterangan: <sup>a)</sup> Jumlah 9 dusun, ada 2 dusun yang diurus oleh 1 kadus

Sumber: Diolah berdasarkan dokumen desa dan wawancara mendalam.

#### 4.1.2 Badan Permusyawaratan Desa

Secara umum, peran BPD masih belum optimal. Hampir di semua desa kegiatan BPD terbatas pada menghadiri undangan Pemdes. BPD jarang mengadakan rapat internal untuk menentukan sikap terhadap kebijakan desa. Hanya di Kabupaten Ngada, BPD menyelenggarakan beberapa kegiatan pertemuan untuk menampung aspirasi masyarakat terkait penilaian terhadap pertanggungjawaban Kades. Selain itu, di semua desa Ketua BPD seolah-olah menjadi satu-satunya tokoh yang merepresentasikan lembaga BPD.

Sejak diberlakukan penyeragaman bentuk dan struktur pemerintahan desa di masa Orde Baru, belum pernah disusun pengaturan yang lebih teknis mengenai BPD, khususnya dalam pemilihan anggotanya. PP No. 72/2005 tentang Desa hanya menyebutkan bahwa anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Dalam musyawarah penentuan wakil wilayah sebagai anggota BPD, ada potensi pemaksaan kehendak jika terdapat relasi kuasa yang tidak seimbang antarpeserta yang bermusyawarah. Akibatnya, ada kemungkinan anggota BPD yang terpilih didominasi kalangan yang memiliki kekuasaan lebih besar.

UU Desa pun ternyata tidak secara eksplisit menerangkan proses pemilihan anggota BPD. Pasal 56 (1) hanya menyebutkan bahwa anggota BPD merupakan wakil penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Tidak disebutkan bagaimana proses demokratis itu dijalankan. Apakah seluruh warga harus terlibat? Pada tingkat apa setiap warga bisa terlibat? Sejauh ini, belum ada regulasi teknis, seperti Permen yang mengaturnya.

Karena belum ada aturan lebih teknis, proses pemilihan di desa lokasi cukup beragam sebagaimana terlihat pada Tabel 25 berikut.

**Tabel 25. Pemilihan Keanggotaan BPD**

Desa	Pemilihan langsung di tingkat desa oleh warga	Pemilihan secara musyawarah di tingkat dusun	Pemilihan secara musyawarah di tingkat desa	Keterwakilan perempuan
Ndona	v			v
Lekosoro	v			v
Kalikromo		v		v
Beral		v		v
Deling		v		tidak ada
Karya Mukti			v	v
Tiang Berajo			v	tidak ada
Kelok Sungai Besar			v	v
Jembatan Rajo	v			v
Sungai Seberang			v	v

Sumber: beberapa wawancara mendalam dengan anggota BPD.

## 4.2 Kelembagaan di Luar Pemerintahan Desa

### 4.2.1 Lembaga di Luar Pemdes yang Membantu Mengatasi Masalah di Desa

Selain lembaga dalam pemerintahan desa, di desa lokasi studi terdapat berbagai lembaga yang terlibat dalam penyelesaian masalah dan memberi layanan kepada warga desa. Jenis-jenis yang diberikan beragam, mulai dari bantuan ketika bencana melanda, santunan bagi warga miskin, dan arisan. Lembaga-lembaga tersebut juga menjadi wadah penyaluran bantuan pemerintah.

Berikut ini adalah lembaga yang paling banyak disebut membantu warga. *Pertama*, kelompok keagamaan, antara lain kelompok yasinan, takmir (pengurus) masjid, Kelompok Umat Basis (KUB), dan lain-lain. Kelompok yasinan dan pengajian biasanya berada di tingkat RT, sedangkan takmir masjid sesuai dengan jangkauan masjidnya, biasanya per 1-2 dusun. Sebagai contoh, takmir masjid besar perannya ketika Desa Kalikromo dilanda banjir di tahun 2010. Selain tingkat desa, ada juga lembaga agama yang merupakan afiliasi dari struktur yang lebih atas. Misalnya, di Kabupaten Ngada ada KUB dan Stasi yang menginduk pada Paroki dan Keuskupan. Demikian juga di Jawa Tengah, kelompok NU dan kelompok Muhammadiyah juga menginduk pada kelembagaan di atasnya.

### **Kotak 6.**

#### **Kelompok Keagamaan di Provinsi Jawa Tengah**

Desa Karya Mukti mayoritas masyarakatnya beragama Islam. Di desa ini organisasi keagamaan cukup berperan dalam kehidupan kemasyarakatan. Di Dusun 3, Kalipasir, mayoritas masyarakatnya adalah Muhammadiyah. Bahkan Ranting Kalipasir merupakan Ranting Muhammadiyah tertua di Kecamatan Wangon. Dusun 2, Cipaku, mayoritas masyarakatnya adalah Nahdlatul Ulama (NU). Sedangkan Dusun 1, Desa Karya Mukti, dua ormas tersebut tidak ada yang dominan. Ormas Muhammadiyah Dusun Kalipasir (Ranting Kalipasir) mempunyai lembaga Zakat dan Shodaqoh Muhammadiyah (LAZISMU) yang setiap bulannya memberikan santunan kepada warga miskin sebesar Rp60.000. Pemberi zakatnya adalah warga Kalipasir dan penerimanya juga warga miskin Dusun Kalipasir. Penerima tidak harus berasal dari ormas Muhammadiyah. Selain santunan warga miskin, pada tahun 2015, Ormas Muhammadiyah Dusun Kalipasir juga dimintai swadaya oleh Pemdes sebesar Rp3,5 juta untuk mengurug lapangan desa. Dusun 2, Cipaku, juga mempunyai lembaga Zakat, Infaq dan Shodaqoh NU (LAZISNU), namun informasi tentang jumlah dan penerima zakatnya belum didapatkan.

Di Desa Deling, mayoritas penduduknya adalah NU, ormas ini berperan cukup besar dalam urusan sosial, dan pendidikan. Setiap bulan, ormas NU mempunyai forum pengajian bulanan untuk Pemdes, pengurus ranting NU, dan tokoh masyarakat lainnya. Pendidikan keagamaan Madrasah Diniyah, Madrasah Ibtidaiyah di bawah naungan NU juga cukup aktif dan maju. Setiap tahun, ormas NU memberikan santunan kepada anak yatim.

*Kedua*, kelompok tani, peternak, dan nelayan. Hal ini mencerminkan bahwa warga di wilayah studi masih sangat menggantungkan hidup pada hasil pertanian secara luas. Banyaknya program yang disalurkan melalui kelompok tani --misalnya pupuk bersubsidi, penyaluran bibit, pelatihan pembuatan pupuk organik, dan lain-lain-- bisa menjelaskan mengapa kelompok-kelompok ini dianggap membantu warga mengatasi masalah. Kelompok tani, peternak dan nelayan disebut membantu warga di semua kabupaten, baik pada kelompok perempuan maupun laki-laki, kecuali di Kabupaten Merangin. Di kabupaten ini sebenarnya ada kelompok petani karet dan gaharu, serta kelompok peternak ayam, kelompok terakhir ini bekerja sama dengan perusahaan.

*Ketiga*, PKK dan Karang Taruna disebut membantu masalah warga hampir di semua desa, kecuali di Kabupaten Ngada. Di semua desa, sosok istri Kades menjadi penentu keaktifan PKK sebagai wadah formal kegiatan kelompok perempuan. Jadi, desa yang istri Kadesnya tidak aktif, dipastikan PKK-nya tidak berjalan, apalagi jika tidak ada tokoh perempuan lain. Contohnya, di Desa Ndonga, istri Kades mempunyai masalah pribadi dengan Ketua BPD. PKK di desa ini tidak mempunyai kegiatan.

### **Kotak 7.**

#### **Kelompok Margo Utomo, Desa Beral**

Struktur kepengurusan kelompok ini terdiri dari ketua, sekretaris, dan bendahara. Jumlah anggotanya saat ini 84 orang yang semuanya warga dusun 9. Sebenarnya anggota kelompok tani maksimal 25 orang. Namun, ada kekhawatiran warga yang tidak diikutsertakan akan kecewa, akhirnya disepakati semua dimasukkan jadi anggota. Jika ada bantuan bagi 25 orang, maka bantuan itu dibagi rata kepada 84 orang anggota.

Kegiatan utama organisasi ini adalah penyaluran pupuk bersubsidi, bibit dan obat-obatan, pelatihan dan penyuluhan. Tidak ada iuran anggota kecuali arisan tiap pertemuan rutin selapanan malam Minggu Pon di rumah ketua. Pertemuan rutin dilakukan di kecamatan setiap tiga bulan dan dihadiri oleh ketua.

Ketua dipilih dengan cara "tunjukan" (aklamasi) dalam rapat seluruh anggota. Sementara pengurusnya dipilih dengan musyawarah bersama. Kepengurusan berjalan selama 4 tahun, sejak 2009 sudah dua kali ganti pengurus, namun ketua belum berganti. "Saya sudah tidak ingin jadi ketua, tetapi ditunjuk lagi. Yang muda-muda pada *nggak* mau. *Nggak* tahu kenapa," tutur ketua kelompok.

Karang Taruna banyak membantu warga di desa, kecuali di Kabupaten Ngada. Sebagai gantinya, di desa-desa di kabupaten ini ada kelompok Muda Mudi Katholik (Mudika) yang perannya terbatas pada perayaan hari-hari nasional atau agama. Di Provinsi Jawa Tengah, kegiatan Karang Taruna bukan hanya ada di tingkat desa melainkan juga di tingkat dusun. Karang Taruna di Desa Deling, Kabupaten Banyumas, pernah meraih juara nasional atas berbagai kegiatannya. Sampai sekarang jenis kegiatan yang masih berjalan adalah pertemuan rutin, usaha pertanian, pengelolaan sampah dan ekonomi kreatif. Di Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, yang aktif hanya Karang Taruna Dusun 2. Mereka melakukan usaha bersama dalam bidang pertanian dan perikanan. Selain itu ada pula pelatihan dasar kepemimpinan yang didanai DD dan sumbangan donatur.

*Keempat*, lembaga adat. Desa-desa yang lembaga adatnya masih berperan cukup kuat dalam masyarakat ditemukan di Kabupaten Ngada dan Kabupaten Merangin. Di kedua kabupaten ini, lembaga adat masih mengatur kehidupan warga termasuk urusan sumber daya dan menerapkan sanksi jika ada pelanggaran. Lembaga adat di Kabupaten Ngada menguasai hak atas tanah sehingga tanah hanya boleh dipakai dan tidak boleh diperjualbelikan. Di Kabupaten Merangin, khususnya di Desa Jembatan Rajo, sumber daya berupa hutan adat dijaga oleh lembaga adat. Di desa ini menebang hutan adat merupakan pelanggaran yang disanksi hukuman. Di kedua tempat ini juga, berbagai permasalahan warga sedapat mungkin diselesaikan lembaga adat, bahkan masalah kriminal sekali pun. Selain persamaan, ada perbedaan mendasar diantara lembaga adat di kedua kabupaten. Lembaga adat di Kabupaten Ngada tidak bersifat formal dan tidak punya kaitan dengan Pemdes, walaupun aktor-aktornya bisa beririsan. Lembaga adat di Desa Jembatan Rajo bersifat formal, pengurusnya mendapat Surat Keputusan Pemdes dan ada insentif melalui APBDes. Strukturnya pun lengkap meliputi ketua, wakil ketua, sekretaris, bendahara, dan berbagai seksi, mulai dari sejarah, pendidikan, agama, kerapatan (musyawarah), hukum, kepemudaan, sampai seksi pekawinan. Kegiatan adat di desa ini diantaranya penetapan aturan mengenai lubuk larangan, pengelolaan hutan adat, perayaan hari makan jantung, dan lain-lain.

#### 4.2.2 Penting dan Dekatnya Lembaga di Luar Pemerintahan Desa

Dari sejumlah lembaga, organisasi dan aktor yang dirasakan membantu, warga diminta untuk mengurutkan mana di antaranya yang dianggap penting dan dekat. Pembahasan mengenai hal ini sudah dilakukan pada bagian awal Bab Kelembagaan, bahwa warga merasa Pemdes penting dan dekat. Persepsi tersebut menjadi lebih kuat apabila diletakkan dalam konteks keseluruhan lembaga, organisasi dan aktor dalam membantu warga mengatasi masalahnya (Tabel 26).

**Tabel 26. Persepsi Masyarakat terhadap Penting dan Dekatnya Lembaga/Organisasi di Luar Pemerintahan Desa**

Sumber informasi	Lembaga lain (selain Pemdes) yang juga paling penting	Lembaga lain (selain Pemdes) yang paling dekat *)
Ndona Laki-laki	RT, Stasi, SD, Arisan **)	RT, SD, Arisan, Stasi **)
Ndona Perempuan	Stasi, Komite Sekolah **)	Tidak ada ***)
Lekosoro Laki-laki	Tidak ada	KUB, Stasi, Paroki
Lekosoro Perempuan	Tidak ada	KUB, Stasi, Paroki
Kalikromo Laki-laki	Tidak ada	Karang Taruna, tokoh masyarakat
Kalikromo Perempuan	Tidak ada	Karang Taruna, kelompok tani
Beral Laki-laki	Tidak ada	Karang Taruna, kelompok tani
Beral Perempuan	Tidak ada	Karang Taruna
Deling Laki-laki	Tidak ada	Tidak ada ***)
Deling Perempuan	Tidak ada	IPPNU/IPNU, Fatayat, Muslimat, Ansor
Karya Mukti Laki-laki	Tidak ada	NU, Muhammadiyah, LDII, Salafi
Karya Mukti Perempuan	Tidak ada	Posyandu
Tiang Berajo Laki-laki	Tidak ada	Guru, tokoh agama
Tiang Berajo Perempuan	Toke, RT, bidan desa, mantri desa, PKK	Toke, RT
Kelok Sungai Besar Laki-laki	PPL dan Perusahaan Perkebunan	Pelelangan karet, kelompok tani, PPL, Perusahaan Perkebunan
Kelok Sungai Besar Perempuan	Tokoh masyarakat, pegawai syara, RT	Perusahaan Perkebunan, PPL, Pelelangan karet, kelompok tani, PNPM
Jembatan Rajo Laki-laki	Tokoh agama, masyarakat, tokoh adat, pegawai syara'	Tokoh agama, pegawai syara, tokoh masyarakat
Jembatan Rajo Perempuan	Lembaga adat, pegawai syara', kelompok pengajian, PKK, bidan desa, posyandu	PKK, kelompok pengajian, lembaga adat, pegawai syara, bidan desa
Sungai Seberang Laki-laki	Kelompok lubuk larangan, bidan desa	Kelompok yasinan, dukun kampung
Sungai Seberang Perempuan	Bidan desa, tokoh adat, ketua adat, kelompok yasinan	Kelompok yasinan, tokoh adat, ketua adat, Karang Taruna

Keterangan :\*) Paling dekat artinya lembaga tersebut diletakkan pada urutan 1 dan 2 dekat dengan warga.

\*\*) Stasi adalah lembaga agama Katholik di tingkat desa.

\*\*\*) Urutan 1 dan 2 paling dekat merujuk pada Pemdes, misalnya Kades dan kadus

Sumber: diolah dari hasil berbagai FGD.

Tabel 26 menunjukkan hasil 11 dari 20 FGD, bahwa warga menilai tidak ada lembaga yang setara pentingnya dengan Pemdes. Hanya lembaga keagamaan yang paling banyak dianggap setara pentingnya dengan Pemdes, terutama di Provinsi Jambi. Agama mendapat tempat sangat tinggi dalam budaya Jambi karena sudah berkelindan dengan nilai adat mereka. Dengan demikian, tokoh agama juga dihormati dan dianggap mampu membantu menyelesaikan berbagai masalah warga.

Dalam hal kedekatan, juga hanya lembaga agama yang bisa menyaingi kedekatan Pemdes dengan warga. Ini terutama di Kabupaten Ngada dan Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, yang menempatkan lembaga agama pada urutan pertama. Sebagai contoh, di Kabupaten Ngada lembaga agama boleh dibilang menyatu dengan lembaga pemerintahan desa. Jadi, sama dengan Pemdes,

lembaga agama ini konsisten disebut sebagai lembaga yang membantu, penting dan dekat dengan warga. Berkumpul dalam lembaga agama sudah menjadi tradisi warga, termasuk sebagai tempat berkonsultasi pada saat mengalami kesulitan dalam kehidupan sehari-hari mereka. Namun khusus di Kabupaten Wonogiri, peran lembaga agama kurang mengemuka dibandingkan di kabupaten lainnya.

### **Kotak 8. Kegiatan Desa dan Kegiatan Keagamaan**

“Di bulan Rosario begini setiap hari ada doa Rosario. Kalau bukan bulan Rosario tergantung kesepakatan di KUB, kadang seminggu sekali yang istilahnya ada siang wajib berupa kegiatan rohani dan jasmani. Jasmaninya kegiatan desa, rohaninya kegiatan doa” (Peserta FGD Kelembagaan Perempuan Desa Ndonga, Kabupaten Ngada 15 Oktober 2015).

Istilah jasmani dan rohani ini sering dipakai untuk menyandingkan kegiatan desa dan kegiatan agama di kedua desa lokasi studi di Kabupaten Ngada. Secara umum di kedua desa tersebut muncul pemahaman bahwa kegiatan keagamaan dan kegiatan kemasyarakatan makin tak terpisahkan. “Warga adalah umat, umat adalah warga. Orangnya itu-itu juga”, demikian kalimat yang sering terdengar dari para informan. Manifestasinya di beberapa dusun di kedua desa tersebut, ketua RT dan ketua KUB (kelompok agama setingkat RT) dijabat oleh satu orang. Dusun-dusun lain umumnya Ketua RT menjabat wakil ketua KUB, sementara ketua KUB juga menjabat wakil ketua RT. RT dan KUB diibaratkan seperti jasmani dan rohani.

Khusus di Provinsi Jambi pegawai syara’ dianggap lembaga yang penting dan dekat. Mereka ini adalah imam, bilal, khotib masjid yang berposisi sebagai tokoh agama. Peran mereka penting dalam mengurus masjid di desa. Mereka disebut pegawai karena mendapat gaji tiap bulan melalui APBD/ADD. Secara umum dalam kultur masyarakat Jambi tokoh agama dihormati.

Lembaga lain yang dianggap penting dan dekat adalah lembaga adat, terutama di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, yang lembaga adatnya mempunyai kegiatan nyata di masyarakat. Dibandingkan dengan desa-desa lain di Kabupaten Merangin, Desa Jembatan Rajo mempunyai lembaga adat yang kekuatan pengaruhnya bukan hanya di Kecamatan Renah Pembarap, melainkan juga sampai ke kecamatan lain, yaitu Kecamatan Sungai Manau dan sebagian Kecamatan Pangkalan Jambu. Hal ini terkait dengan faktor historis, Desa Jembatan Rajo dulunya adalah pusat Marga Pembarap yang mencakup kedua kecamatan tersebut. Ketika ada aturan pembentukan desa di tahun 1969 dan diikuti oleh pemekaran desa, warga Jembatan Rajo berusaha tetap mempertahankan jati diri mereka sebagai pusat Marga Pembarap. Sampai saat ini warga Jembatan Rajo masih membanggakan dirinya sebagai "orang asal."

Lembaga yang banyak disebut sebagai lembaga penting tetapi tidak dekat dengan warga adalah lembaga yang berkaitan dengan kesehatan. Bidan desa, mantri desa, posyandu dianggap penting oleh perempuan terutama di Desa Tiang Berajo, Desa Jembatan Rajo dan Desa Sungai Seberang. Di Desa Sungai Seberang yang terpencil, bidan desa disebut penting bahkan oleh kelompok laki-laki. Sayangnya, bidan desa di sana justru jarang berada di desa. Oleh karenanya, lembaga yang dianggap membantu justru adalah dukun kampung (dukun beranak).

Berbanding terbalik dengan lembaga kesehatan, Karang Taruna merupakan lembaga yang dekat dengan warga walaupun bukan lembaga yang penting. Penilaian ini merata diberikan oleh warga desa di Kabupaten Wonogiri, baik oleh kelompok perempuan maupun laki-laki. Organisasi Karang Taruna membantu warga mengatasi masalah. Walaupun tidak dianggap penting, orang muda dianggap gesit oleh warga ketika menghadapi masalah. Karang Taruna juga dapat diandalkan dalam kegiatan masyarakat, misalnya pada hajatan, kematian, dan lain-lain. Pada berbagai kegiatan masyarakat, merekalah yang membantu pelaksanaannya, terutama dalam hajatan yang biasanya

memerlukan sinoman. Mereka mengerjakan kegiatan memasak, mendirikan tenda hajatan, melayani tamu, mencuci piring, dan sebagainya. Selain itu, mereka juga aktif membantu pelaksanaan kegiatan hari nasional dan hari besar lainnya.

Catatan lain yang perlu digarisbawahi adalah kelompok tani. Kelompok tani banyak dianggap membantu warga desa. Namun kelompok ini tidak dianggap penting dan dekat dengan warga. Keberadaan kelompok tani tampaknya belum bisa memfasilitasi kerjasama antar petani, bahkan ada kecenderungan menurunnya kerjasama di antara mereka. Misalnya, petani cengkeh Desa Ndona, Kabupaten Ngada, yang dulu masih memanen cengkeh secara bergotong royong, dibantu oleh keluarga atau sesama petani lain, sekarang mereka harus menggaji orang luar desa.

### 4.3 Peran aktivis PNPM

Pengertian aktivis Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) adalah warga desa yang semasa berjalannya PNPM ditunjuk oleh masyarakat sebagai kader desa dalam proses pelaksanaan pembangunan berbagai proyek PNPM. Sebagian mereka ada yang menjadi Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD), sebagian lagi menjadi Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) dan beberapa orang menjadi pendamping kelompok Simpan Pinjam untuk Perempuan (SPP). Sebagai kader PNPM, mereka dilatih tentang berbagai keterampilan teknis, seperti keterampilan memfasilitasi dalam proses musyawarah desa (Musdes) bagi para KPMD, keterampilan teknis pengelolaan kegiatan pembangunan bagi TPK, dan keterampilan teknis pengelolaan keuangan bagi aktivis SPP. Selain itu, secara umum para aktivis ini diberi pemahaman tentang pentingnya nilai-nilai tata kelola pemerintahan yang baik.

Selepas berakhirnya PNPM pada 2014 dan dimulainya pemberlakuan UU Desa, para mantan aktivis PNPM termasuk warga desa yang paling cakap dalam melaksanakan substansi UU Desa yang penuh dengan nilai-nilai tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, sangat wajar bila ada harapan agar mereka bisa memainkan peran di desa dengan berbagi pengalaman PNPM dalam membantu Pemdes, baik sebagai pejabat dalam struktur pemerintahan desa maupun nonpejabat.

Dikaitkan dengan gender, sebagian besar mantan aktivis adalah laki-laki (Tabel 25). Menurut kebiasaan PNPM, posisi KPMD diisi secara berimbang menurut jenis kelamin. Bila ada empat orang KPMD, maka biasanya dua laki-laki dan dua perempuan. Namun, hal ini berbeda dengan posisi dalam TPK. Karena TPK adalah pelaksana kegiatan pembangunan, umumnya TPK adalah laki-laki. Kalaupun ada perempuan biasanya mereka ditempatkan pada posisi sebagai bendahara.

**Tabel 27. Sebaran Aktivistis PNPM Berdasarkan Jenis Kelamin dan Tingkat Pendidikan (%)**

Desa	Jenis kelamin (%)		Tingkat Pendidikan (%)				Keterlibatan dalam pemerintahan desa (%) *)	
	L	P	SD	SMP	SMA	S1	Ya	Tidak
Ndona (7 orang)	86	14	0	57	43	0	86	14
Lekosoro (6 orang)	83	17	33	17	50	0	100	0
Kalikromo (4 orang)	75	25	0	25	75	0	50	50
Beral (10 orang)	60	40	0	0	80	20	40	60
Deling (7 orang)	71	29	0	0	100	0	43	57
Karya Mukti (11 orang)	55	46	0	0	82	18	55	46
Tiang Berajo (6 orang)	50	50	0	0	67	33	50	50
Kelok Sungai Besar (7 orang)	43	57	0	14	86	0	43	57
Jembatan Rajo (3 orang)	67	33	0	0	67	33	0	100
Sungai Seberang (12 orang)	42	58	0	25	67	8	0	100

Keterangan: \*) Keterlibatan dalam Pemdes diartikan secara luas, bukan hanya bekerja pada pemerintahan desa, tetapi juga pada lembaga-lembaga yang dekat dengan pemerintahan desa, misalnya LPM, RT, ataupun tokoh masyarakat.

Sumber: Berdasarkan hasil berbagai wawancara mendalam.

Tabel 27 memberi gambaran ketimpangan antara kondisi aktivis di Provinsi NTT dan Provinsi Jambi. Dalam hal pendidikannya para aktivis Kabupaten Ngada jauh di bawah lokasi lainnya. Di Desa Lekosoro, bahkan ada aktivis PNPM yang hanya lulusan SD. Sementara itu, dilihat dari komposisi laki-laki dan perempuan, ketimpangan jumlah aktivis laki-laki dan perempuan di Kabupaten Ngada juga paling tinggi. Sebaliknya, di Provinsi Jambi aktivis perempuan seimbang, bahkan melebihi jumlah aktivis laki-laki. Tingkat pendidikan mereka pun rata-rata tinggi. Di Desa Jembatan Rajo dan Desa Tiang Berajo, misalnya, tingkat pendidikan aktivis PNPM menyamai rekan-rekannya di Provinsi Jawa Tengah. Namun dalam hal pemanfaatan aktivis PNPM di kelembagaan desa, Kabupaten Ngada jauh lebih baik dibandingkan Provinsi Jambi. Di Kabupaten Merangin, misalnya, tak satupun aktivis PNPM yang terlibat dalam pemerintahan desa.

Di Provinsi Jawa Tengah, komposisi aktivis laki-laki masih lebih banyak daripada perempuan dengan mayoritas tingkat pendidikan SMA, dan mereka yang berpendidikan sarjana sebarannya tidak merata. Aktivis PNPM di Provinsi Jawa Tengah cukup banyak yang bekerja untuk pemerintahan desa, lebih banyak dibanding di Kabupaten Merangin tapi lebih sedikit dibanding di Kabupaten Ngada.

**Tabel 28. Keterlibatan Mantan Aktivist PNPM dalam Pemerintahan Desa Menurut Jenis Kelamin dan Pendidikannya dan Jabatan dalam Pemerintahan Desa (%) \*)**

Desa	Gender		Tingkat pendidikan				Punya jabatan dalam pemerintahan desa *)	
	L	P	SD	SMP	SMA	S1	Ya	Tidak
<b>Ndona (6 orang)</b>	83	17	0	67	33	0	83	17
<b>Lekosoro (6 orang)</b>	83	17	33	17	50	0	50	50
<b>Kalikromo (2 orang)</b>	100	0	0	50	50	0	50	50
<b>Beral (5 orang)</b>	80	20	0	0	100	0	60	40
<b>Deling (3 orang)</b>	100	0	0	0	100	0	100	0
<b>Karya Mukti (6 orang)</b>	67	33	0	0	83	17	50	50
<b>Tiang Berajo (2 orang)</b>	0	100	0	0	50	50	100	0
<b>Kelok Sungai Besar (4 orang)</b>	75	25	0	0	100	0	75	25
<b>Jembatan Rajo (tidak ada)</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Sungai Seberang (tidak ada)</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

Keterangan: \*) Punya jabatan dalam pemerintahan desa berarti bekerja sebagai pejabat di desa atau anggota BPD. Tidak punya jabatan berarti berpartisipasi sebagai LPM, RT, ataupun tokoh masyarakat.

Sumber: Berdasarkan hasil berbagai wawancara mendalam.

Selanjutnya Tabel 28 menggali aktivis yang terlibat dalam pemerintahan desa berdasarkan jenis kelamin dan pendidikannya. Secara rata-rata lebih banyak laki-laki terlibat dalam kegiatan pemerintahan desa dibandingkan perempuan, kecuali di Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari.

Walaupun ada variasi antar desa, dapat dikatakan bahwa ada potensi aktivis PNPM berperan serta dalam pelaksanaan UU Desa karena cukup banyak dari mereka menduduki jabatan dalam pemerintahan desa, kecuali di dua desa di Kabupaten Merangin. Mereka yang berperan umumnya laki-laki dan berpendidikan SMA. Di wilayah yang tinggi tekanan politiknya seperti di Kabupaten Merangin, pemanfaatan aktivis PNPM sangat tergantung pada kepemimpinan desa. Sebagaimana dibahas sebelumnya, dinamika politik di kabupaten ini memperlihatkan bahwa pemilihan perangkat desa belum didasarkan pada profesionalitas, melainkan tergantung pada kedekatan dengan Kades terpilih. Hal ini makin jelas seperti terlihat pada Tabel 22. Selain itu, aktivis PNPM yang menjabat dan tidak menjabat memiliki karakteristik yang hampir sama dalam hal pendidikan. Artinya, meskipun seorang kader berpendidikan dan berpengalaman, belum tentu diakomodasi dalam pemerintahan desa. Terdapat faktor lain, seperti dinamika politik desa dan wewenang Kades dalam memilih perangkat desa.

## 4.4 Pelayanan Publik di Desa

Peningkatan pelayanan publik bagi masyarakat desa menjadi salah satu tujuan pengaturan dan penataan desa yang dirumuskan dalam UU No. 6/2014 tentang Desa (Pasal 4 dan Pasal 7). Pelayanan publik sendiri sangat luas dan pelayanan administrasi merupakan salah satu bagian di

dalamnya. Hal ini dijabarkan dalam UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik yang membagi jenis pemenuhan kebutuhan pelayanan dalam tiga bidang yaitu: barang, jasa, dan administrasi (Pasal 1). Pelayanan administrasi, khususnya administrasi kependudukan, diatur dalam UU No. 23/2013 tentang Administrasi Kependudukan. Pasal 7 UU tersebut memberi kewenangan Pemkab/pemkot untuk menugaskan desa menyelenggarakan sebagian urusan administrasi kependudukan berdasarkan azas tugas pembantuan.

Dalam kaitan dengan pelayanan publik, perlu digarisbawahi adanya benturan aturan antara Permendagri dan Permendes PDTT di awal pelaksanaan UU Desa. Permendes PDTT No. 5/2015 dan Permendes PDTT No. 21/2015 yang mengatur prioritas penggunaan DD tidak memasukkan bidang penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembinaan kemasyarakatan ke dalam prioritas penggunaan DD. Alasan yang biasa dikemukakan adalah remunerasi dan insentif bagi pemerintahan desa sudah dibayarkan melalui ADD yang berasal dari APBD. Bidang Pemberdayaan Masyarakat yang menjadi salah satu prioritas, tidak memasukkan perangkat pemerintahan desa sebagai subjek dalam kegiatan pemberdayaan. Padahal Permendagri No. 114/2014 tentang Pembangunan Desa pada Pasal 6 memasukkan kegiatan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan bagi Kades, perangkat desa, dan BPD sebagai bagian dari bidang pemberdayaan masyarakat.

Pembekalan dalam bentuk peningkatan kapasitas dan pembenahan Pemdes sebenarnya sudah menjadi keharusan, apalagi mengingat beban Pemdes dalam pelaksanaan UU Desa makin berat, baik dalam mengelola pembangunan maupun pelayanan masyarakat. Selain itu pelaksanaan UU Desa memerlukan tambahan ongkos lain yang dikeluarkan oleh Pemdes karena kerap harus berkoordinasi dengan kecamatan dan kabupaten. Hal ini dialami para perangkat Pemdes yang harus bolak-balik ke kecamatan dan kabupaten, misalnya, untuk mendapat persetujuan pemerintah supradesa sebagai syarat pencairan DD maupun ADD. Namun, untuk kegiatan tersebut tidak ada alokasi biaya di tengah keterbatasan keuangan kabupaten. Apalagi jika kabupaten memiliki banyak desa. Akan sulit bagi Pemdes mengelola mandat sebagai pelaku utama pembangunan dan pelayanan masyarakat desa tanpa disertai dengan anggaran yang memadai. Oleh karenanya, prioritas penggunaan DD harusnya tidak dikunci pada pembangunan dan pemberdayaan masyarakat saja, tetapi juga untuk peningkatan kapasitas perangkat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembinaan kemasyarakatan.

#### 4.4.1 Pelayanan Publik oleh Pemerintah Desa

Secara umum peran Pemdes dalam urusan administrasi kependudukan terbatas pada penerbitan surat pengantar untuk membuat kartu tanda penduduk (KTP), kartu keluarga (KK), akte kelahiran, surat nikah, surat pindah, dan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM). Khusus di Kabupaten Wonogiri, pelayanan administrasi yang disediakan desa juga mencakup surat keterangan kepemilikan jati dan surat keterangan kepemilikan lahan untuk agunan bank, dan di Kabupaten Banyumas mencakup surat izin mengadakan keramaian.

Walaupun pelayanan administrasi hanya berupa surat pengantar, rekomendasi atau rujukan, peran ini secara langsung berhubungan dengan kebutuhan keseharian masyarakat desa. Oleh karenanya, kinerja Pemdes dalam hal ini dapat langsung teramati oleh warganya. Hasil FGD di 10 desa menunjukkan bahwa secara umum peserta FGD mengetahui persyaratan pengurusan KTP, KK, dan dokumen lainnya. Mereka juga berpendapat bahwa pelayanan Pemdes untuk urusan administrasi cepat dan umumnya tak berbayar. Di Provinsi NTT dan Provinsi Jambi, pengurusan bisa selesai dalam satu hari, sementara di Provinsi Jawa Tengah selesai hanya dalam 1-2 jam saja. Oleh karenanya, mayoritas peserta FGD merasa puas dengan pelayanan administrasi di desa (Tabel 29).

**Tabel 29. Kepuasan Peserta FGD terhadap Pelayanan Administrasi di Desa**

Kabupaten	Desa (n = peserta FGD)	KK	KTP	Lainnya	
				Nilai	Jenis Surat Pengantar
Ngada	Ndona (11)	3	3	3	SKTM
	Lekosoro (6)	3	3	3	Akte kelahiran
Wonogiri	Kalikromo (11)	3	3	3	Izin keramaian
	Beral (13)	4	4	4	Izin keramaian
Banyumas	Deling (12)	3	3	3	Akte kelahiran, SKTM, izin keramaian, surat pindah
	Karya Mukti (13)	3	3	3	Akte kelahiran, SKTM, izin keramaian, surat pindah
Batanghari	Tiang Berajo (11)	4	4	4	Akte lahir
	Kelok Sungai Besar (11)	4	4	4	Akte nikah
Merangin	Jembatan Rajo (8)	3	3	3	Akte kelahiran
	Sungai Seberang (9)	3	3	3	Akte kelahiran

Catatan: Nilai Kepuasan 1 – 4 (tidak puas – sangat puas).

Sumber: Diolah dari berbagai hasil FGD.

Hambatan pengurusan dokumen administrasi setelah adanya e-KTP justru terjadi di tingkat kecamatan dan kabupaten karena terjadi penumpukan dokumen. Di Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin, warga biasanya minta diuruskan dokumen administrasinya oleh perangkat desa sampai ke tingkat kabupaten dengan mengganti biaya transportasi seikhlasnya yang berkisar Rp20.000 – Rp75.000. Di Kabupaten Ngada, perangkat desa mengatakan bahwa pelunasan iuran warga menjadi syarat pada saat pengurusan dokumen administrasi. Di dua kabupaten di Provinsi Jawa Tengah, meskipun tidak berbayar, ada kotak amal yang dapat diisi seikhlasnya oleh warga yang mengurus dokumen administrasi. “Pungutan” dalam pengurusan dokumen administrasi semacam ini pun masih dianggap wajar oleh warga desa meski mereka mengetahui bahwa sejak 2013 seluruh layanan tersebut sudah digratiskan.

Selanjutnya, keterbatasan infrastruktur kantor diidentifikasi menghambat pelayanan desa. Hal ini terjadi di Kabupaten Merangin dan Kabupaten Ngada. Di Kabupaten Merangin, kantor Desa Jembatan Rajo sedang direnovasi sedangkan di Desa Sungai Seberang akan dibangun ulang akibat kondisinya yang sudah tidak memadai. Sementara itu, masih terdapat desa yang terkendala aliran listrik. Di desa Ndona, Kabupaten Ngada, sering terjadi pemadaman. Di Desa Lekosoro, Kabupaten Ngada dan Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, belum teraliri listrik. Pemdes di kedua desa ini harus menyediakan biaya membeli solar atau bensin untuk menghidupkan genset agar bisa melayani masyarakat. Pada desa-desa ini, di samping ada kendala aliran listrik, belum ada penggunaan komputer untuk mempercepat layanan.

Berkenaan dengan kegiatan Pemdes dalam pelayanan masyarakat, sebenarnya sudah ada ketentuan kabupaten yang mengharuskan perangkat desa berkantor selama 5 hari dalam seminggu. Namun faktanya, baik di Provinsi NTT maupun di Provinsi Jambi ketentuan ini sulit ditaati karena kurangnya pengawasan. Umumnya, Senin pagi menjadi hari kehadiran perangkat desa secara lengkap. Di Provinsi Jambi, Pemdes di dua desa di Kabupaten Batanghari lebih bisa ditemui pada jam kerja dibandingkan di Kabupaten Merangin. Selain itu, jam pelayanan juga menyesuaikan dengan kegiatan harian Kades dan perangkat desa yang juga berprofesi sebagai petani karet, kelapa sawit, atau pendulang emas di Provinsi Jambi dan petani cengkeh dan peternak sapi di Kabupaten Ngada. Di Provinsi Jambi, karet dan kelapa sawit harus diurus setiap pagi dan sore. Di Desa Lekosoro, setiap pagi perangkat desa harus mengurus ternaknya dulu sebelum ke kantor desa. Di Desa Ndona, pada musim petik cengkeh, perangkat desa pun lebih mengutamakan memanen cengkeh.

Situasi-situasi seperti dijelaskan di atas pada akhirnya menyebabkan konsep “kantor desa,” dengan jam pelayanan yang tetap di pagi sampai siang hari, tidak berjalan baik. Namun begitu, pelayanan pun tidak terbatas pagi sampai siang atau sore hari. Warga dapat datang ke rumah Kades dan perangkat desa meski pada hari Sabtu dan Minggu atau di malam hari untuk meminta pelayanan. Kelonggaran jam layanan ini sudah umum hampir di semua desa studi. Di beberapa desa, tempat tinggal perangkat yang tidak jauh dari kantor desa cukup membantu warga. Sebagai contoh, di Desa Ndonga, rumah Sekdes terletak di sebelah kantor desa dan di Desa Lekosoro rumah perangkat desa umumnya berada di sekitar kantor desa.

Pelayanan administrasi di Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Banyumas lebih bersifat formal. Jam pelayanan di kantor desa lebih teratur, yaitu Senin sampai Jumat, dari jam 8.00 pagi sampai jam 15.00 sore. Bahkan pada akhir pekan, ada petugas jaga di kantor desa untuk membantu keperluan warga. Ini memberi kepastian dan kenyamanan bagi warga yang hendak mengurus dokumen administrasi. Namun, kondisi pelayanan seperti di Provinsi Jambi dan Kabupaten Ngada bukan berarti tidak nyaman bagi warga karena seringkali warga tidak bisa juga meninggalkan urusan mereka di siang hari. Kesempatan mereka berurusan dengan Pemdes lebih leluasa di malam hari dengan mendatangi rumah Kades atau perangkat desa. Hal ini merupakan sebuah nilai positif dalam layanan Pemdes kepada warga.

Pada aspek lain, rendahnya insentif bagi Kades dan perangkat desa menjadi alasan jam pelayanan belum standar. Di Kabupaten Ngada, Kabupaten Merangin, dan Kabupaten Batanghari perangkat desa mengatakan insentif yang mereka terima bukan hanya sedikit tetapi juga tidak teratur. Gaji dibayarkan tiga bulan sekali. Besar gaji mereka jauh di bawah nilai Hari Orang Kerja (HOK) yang mencapai Rp40.000. Hal ini menjadi alasan mengapa tugas sebagai Kades dan perangkat desa diperlakukan bukan sebagai pekerjaan utama melainkan pekerjaan sampingan.

**Tabel 30. Penghasilan Tetap dan Tunjangan Perangkat Desa dan BPD Tahun 2015**

		Kades (Rp./bulan)	Sekdes (Rp./bulan)	Kaur (Rp./bulan)	Kadus (Rp./bulan)	Keseluruhan BPD (Rp./bulan)
Ngada	Ndonga	1.500.000	- <sup>a</sup>	800.000	700.000	3.816.667
	Lekosoro	1.500.000	- <sup>a</sup>	800.000	700.000	2.885.417
Wonogiri	Kalikromo	2.737.000	- <sup>b</sup>	1.451.000	1.311.000	1.282.500
	Beral	2.427.000	- <sup>b</sup>	1.221.000	1.357.000	1.410.000
Banyumas	Deling	5.957.833	- <sup>c</sup>	1.970.000	2.325.000	976.667
	Karya Mukti	12.727.850	- <sup>d</sup>	5.617.632	6.142.632	2.083.333
Batanghari	Tiang Berajo	2.000.000	1.400.000	1.000.000	735.000	5.548.667
	Kelok Sungai Besar	2.000.000	1.400.000	1.000.000	735.000	6.778.000
Merangin	Jembatan Rajo	1.200.000	840.000	600.000	600.000	2.150.000
	Sungai Seberang	1.200.000	840.000	600.000	600.000	2.791.667

Keterangan: <sup>a</sup>Sekretaris desa di Kabupaten Ngada dijabat oleh PNS dan tidak mendapat penghasilan tetap dari APBDes.

<sup>b</sup>Sekretaris desa di Desa Kalikromo dan Desa Beral dijabat oleh PLT dan tidak mendapat penghasilan tetap dari APBDes, tapi di Desa Beral ada honor sebagai pemimpin kegiatan.

<sup>c</sup>Sekretaris desa di Desa Deling dijabat oleh PLT dan tidak mendapat penghasilan tetap tetapi mendapat tambahan penghasilan dari tanah bengkok dan honor PLT.

<sup>d</sup>Sekretaris desa di Kabupaten Banyumas dijabat oleh PNS dan tidak mendapat penghasilan tetap tetapi mendapat tambahan penghasilan dari tanah bengkok.

Sumber: Diolah dari berbagai APBDes.

Tabel 30 di atas memberi informasi mengenai variasi penghasilan tetap dan tunjangan yang diterima perangkat desa dan BPD di lokasi studi. Ketimpangan terlihat jelas antara Jawa dan luar Jawa, terutama dikaitkan dengan Upah Minimum Provinsi dan Kabupaten yang berlaku setempat (lihat Tabel 31).

**Tabel 31. UMP/UMK 2015**

Provinsi/Kabupaten	UMP/UMK (Rp/bulan)
Provinsi NTT	1.250.000
Kabupaten Wonogiri	1.001.000
Kabupaten Banyumas	1.100.000
Provinsi Jambi	1.710.000

Sumber: Kep. Gub NTT No. 248/KEP/HK/2014, Kep.Gub. Jateng No.560/85/2014, dan SK Gub Jambi No.554/Kep.Gub/Dinsosnakertrans/2014.

Selain pelayanan regular di atas, kinerja Pemdes juga dapat dilihat dari pelayanan yang bersifat khusus yang menjadi inisiatif desa. Namun, jenis layanan ini tidak banyak ditemukan selain pengaturan beras untuk keluarga miskin (raskin) saja. Setidaknya ada tiga jenis pengelolaan raskin di desa yang menjadi lokasi studi. Pertama, ada desa yang menyalurkan raskin sesuai nama yang ditetapkan Pemerintah. Di Desa Lekosoro, Kabupaten Ngada, warga tidak setuju dan sudah mengusulkan agar raskin dibagi rata, namun Kades mengatakan bahwa daftar nama sudah ditentukan oleh Pemerintah. Alasan yang sama juga disampaikan Kades Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari.

Kedua, desa yang membagi rata raskin untuk semua warga. Di Desa Ndonga, Kabupaten Ngada, walaupun mengetahui bahwa raskin sebaiknya untuk warga yang sudah jompo dan tidak bisa bekerja saja, mereka setuju raskin dibagi rata agar ketika ada pembangunan fisik seluruh warga berpartisipasi dengan sukarela. Hal yang sama terjadi di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, yang warganya setuju terhadap kebijakan desa untuk membagi rata raskin. Perbedaan bagi rata raskin di Desa Ndonga dan di Desa Sungai Seberang adalah yang disebut terakhir mengeluarkan PNS dan perangkat desa dari daftar penerima raskin yang dibagi rata. Di Desa Ndonga, siapa pun akan mendapat raskin, tidak terkecuali PNS dan perangkat desa.

Ketiga, desa yang memodifikasi pembagian raskin sesuai kesepakatan. Di Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, modifikasi volume raskin per KK diperkecil dari jatah untuk 2 orang menjadi jatah untuk 3 orang. Modifikasi lain terjadi di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, yang memutuskan penerima raskin dalam Musdes. Jumlah penerima bisa bertambah terutama untuk mengakomodasi para janda dan jompo yang tidak terdaftar.

**Tabel 32. Pelayanan Raskin oleh Desa**

Kabupaten	Desa	Pengelolaan raskin			Penilaian peserta FGD
		Sesuai prosedur	Bagi rata	Modifikasi	
Ngada	Ndona		v		Mayoritas setuju
	Lekosoro	v			Mayoritas tidak setuju
Wonogiri	Kalikromo			v	
	Beral	v			
Banyumas	Deling		v		Mayoritas setuju
	Karya Mukti			v	Mayoritas setuju
Batanghari	Tiang Berajo	v			Mayoritas setuju
	Kelok Sungai Besar			v	Mayoritas setuju
Merangin	Jembatan Rajo			v	Mayoritas setuju
	Sungai Seberang		v		Mayoritas setuju

Sumber: Diolah dari hasil FGD.

Sejauh ini pelayanan yang diberikan oleh lembaga nonPemdes hampir tidak ditemukan kecuali di Kabupaten Wonogiri, dan di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin. Di dua desa di Kabupaten Wonogiri terdapat organisasi Karang Taruna yang selain mengadakan kegiatan kepemudaan juga memberikan pelayanan berupa bantuan bagi setiap keluarga yang mengadakan hajatan. Setiap ada kegiatan hajatan, petugas "seksi sibuk" biasanya berasal dari anggota Karang Taruna. Sementara itu di Desa Jembatan Rajo, terdapat organisasi pengelola hutan adat yang memberikan layanan berupa pengurusan izin pemanfaatan kayu hutan adat bagi warga. Bila ada warga yang akan mengambil kayu, organisasi ini akan memverifikasi dan mengeluarkan izinnya bersama Pemdes.

Sebagai kesimpulan, peserta FGD merasa puas dengan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemdes. Namun, pelayanan yang sifatnya bantuan dari supradesa bisa memicu konflik, seperti raskin, karena dianggap tidak adil dan melemahkan kekompakan desa.

## 4.5 Anggaran Pendapatan Belanja Desa

Sesuai siklusnya, penyusunan APBDes idealnya menginduk pada RKPDes yang sudah ditetapkan melalui Perdes. Proses ini mengindikasikan adanya penganggaran yang berbasis kebutuhan yang tertuang dalam RKPDes. Tabel 33 memberi gambaran mengenai yang terjadi di berbagai desa.

Dalam hal ketersediaannya, sampai akhir 2015 RKPDes Kalikromo belum bisa didapatkan. Selain itu, di Desa Sungai Seberang, satu-satunya dokumen yang berhasil diakses adalah RPJMDes. RKPDes yang tersedia hanya mencantumkan bidang kegiatan, tanpa rincian kegiatan dan anggaran. Setelah diteliti, keseluruhan isi RPJMDes merupakan dokumen periode sebelumnya. Hanya sampulnya dan halaman pengesahannya saja yang diganti. Akses dan ketersediaan dokumen penting desa ini menjadi catatan penting mengenai tata kelola desa tersebut.

**Tabel 33. Perbandingan antara RKPDes 2015 dan APBDes TA 2015**

Desa	Ketersediaan RKPDes	Besaran RKPDes	Pendapatan APBDes	Kesesuaian APBDes dan RKPDes	
				Semua kegiatan dalam APBDes ada di RKPDes	Jenis kegiatan DD
Ndona	Ya	520.521.105	579.177.912	Ya	Terlacak
Lekosoro	Ya	714.440.552	576.132.552	Ya	Terlacak
Kalikromo	Tidak	Tidak tersedia	809.852.000	---	---
Beral	Ya	10.180.000.000	1.099.514.000	Tidak semua	Tidak terlacak
Deling	Ya	2.144.000.000	939.912.188	Tidak semua	Tidak terlacak
Karya Mukti	Ya	Daftar kegiatan	1.802.637.497	Tidak semua	Tidak terlacak
Tiang Berajo	Ya	6.305.000.000	856.953.280	Tidak semua	Tidak terlacak
Kelok Sungai Besar	Ya	8.015.673.000	843.110.280	Tidak semua	Tidak terlacak
Jembatan Rajo	Ya	Daftar kegiatan	383.213.333	Ya	Tidak terlacak
Sungai Seberang	Ya	Tanpa ada kegiatan dan nilainya	375.451.431	---	---

Sumber: Diolah dari dokumen RKPDes dan APBDes TA 2015.

Idealnya, RKPDes memuat daftar prioritas kegiatan berikut perkiraan nilai kegiatannya, bahkan memuat sampai anggaran kegiatan dan gambar desain pekerjaannya (untuk proyek infrastruktur), seperti yang terjadi di Kabupaten Ngada. Namun, beberapa desa belum mencantumkan informasi seperti itu. Sebagai contoh, RKPDes Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, dan RKPDes Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, hanya berisi daftar kegiatan tanpa ada perkiraan nilai kegiatan. RKPDes Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, bahkan tidak memuat daftar kegiatan prioritas sama sekali. RKPDes seperti ini sulit ditelaah.

Hal yang kasat mata adalah perbedaan nilai yang terlalu jauh antara RKPDes dan APBDes. Contoh ekstrim terlihat di Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, dan Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, yang nilai RKPDes-nya mencapai sembilan kali lipat nilai APBDes. Hal ini memunculkan tanda tanya mengenai proses perencanaannya. Dokumen perencanaan terkesan seperti daftar keinginan warga tanpa penentuan prioritas.

Salah satu yang perlu dicermati dalam proses perencanaan dan penganggaran di desa adalah kesesuaian antara RKPDes dan APBDes. Sejatinya, semua kegiatan yang mendapat pendanaan APBDes berasal dari kegiatan yang diusulkan dalam perencanaan. Namun kenyataannya, banyak kegiatan dalam APBDes yang tidak ditemukan dalam RKPDes. Sebagai contoh, kegiatan rehab dan pemberdayaan poskamling yang dilakukan di delapan dusun dalam APBDes di Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, tidak ditemukan dalam RKPDes-nya. Kata “poskamling” sama sekali tidak tampak di RKPDes. Di Desa Deling, Kabupaten Banyumas, pembangunan pagar PAUD dalam APBDes tidak terlihat dalam RKPDes. Di Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, pengadaan alat angkutan darat bermotor di APBDes tidak terlacak dalam RKPDes. Di Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, belanja modal gedung dan bangunan tidak tercantum dalam RKPDes. Hanya di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, kegiatan dalam APBDes persis sama dengan di RKPDes.

Sulitnya melacak kesesuaian antara kegiatan dan sumber dana dalam kedua dokumen tersebut di hampir semua desa pada tahun pertama pelaksanaan UU Desa memunculkan dugaan sebagai berikut.

Pertama, kedua dokumen tersebut bisa jadi tidak saling mengacu. Kedua, APBDes diubah di tengah jalan tanpa proses konsultasi dengan BPD dan masyarakat. Ketiga, informasi mengenai DD muncul belakangan yang menyebabkan proses perencanaan dan penganggaran menjadi tidak sinkron dan serba terburu-buru. Keempat, hal tersebut tidak digariskan dalam ketentuan di tingkat kabupaten.

**Tabel 34. Penggunaan Dana Desa dalam APBDes 2015**

Desa	Sumber dana dicantumkan		Penggunaan Dana Desa menurut APBDes
	RKPDes	APBDes	
Ndona	ya	ya	Pengadaan molen, pembangunan rabat, pengadaan hand tractor, kursi plastik posyandu, pengadaan fiber air
Lekosoro	ya	ya	Pembangunan Gedung TK, rabat di 2 dusun, pelatihan kelompok tani
Kalikromo	tidak ada RKPDes	tidak	Jalan Usaha Tani, Rabat, Bantuan WC untuk RT miskin, penghijauan
Beral	ya	tidak	Pembangunan rabat beton di 2 dusun, talud 1 dusun, corblok 1 dusun, dan pagar polindes
Deling	ya, tapi 1 kegiatan bisa didanai oleh berbagai sumber	tidak	Operasional Pemdes, pembangunan drainase, talud, pagar pos PAUD, MCK, rehab gedung, dan pembinaan kemasyarakatan seperti PKK, posyandu, linmas <sup>b)</sup>
Karya Mukti	tidak ada	tidak	Pengadaan alat angkutan darat bermotor, alat pengolahan pertanian dan ternak, komputer, alat dapur, alat komunikasi <sup>a)</sup>
Tiang Berajo	-	-	Pembangunan jalan setapak dan pemberdayaan (pelatihan KPMD, pembelian alat kesenian kompiangan, dan pelatihan kegiatan menjahit) <sup>b)</sup>
Kelok Sungai Besar	ya	tidak	Pendidikan/peningkatan SDM, lokakarya penyusunan RanPerdes, pembangunan jalan, irigasi <sup>b)</sup>
Jembatan Rajo	tidak	tidak	Gedung Kantor, jalan setapak, MCK musholla, rehab jembatan, mebel dan peralatan kantor, jasa guru ngaji, pegawai syara, petugas kebersihan, lembaga adat, pelatihan, RT/RW, LPM, majelis taklim <sup>a)</sup>
Sungai Seberang	tidak	tidak	Pembangunan Gedung Kantor dan perlengkapan kantor, rabat beton, bantuan sosial berupa MTQ, karang taruna, guru ngaji, kader posyandu, guru PAUD, profil desa, bimtek Kades dan perangkat desa <sup>a)</sup>

Keterangan: <sup>a)</sup> hanya perkiraan.

<sup>b)</sup> DD terlacak dari APBDes-P akibat peningkatan DD.

Sumber: Diolah dari dokumen RKPDes dan APBDes TA 2015.

Kesesuaian antara RKPDes dan APBDes akan mudah terlacak jika kedua dokumen mencantumkan sumber dana. Hal ini terjadi di Kabupaten Ngada. Kabupaten ini termasuk yang mengharuskan desa tertib administrasi begitu UU Desa diberlakukan. BPMPD Kabupaten Ngada bersama dengan pihak kecamatan dan dibantu mantan aktivis PNPB mendampingi desa melengkapi 14 dokumen sebagai persyaratan pencairan DD. Mereka tidak ingin kesalahan administrasi menyeret Kades ke permasalahan hukum yang bisa membuat Kades trauma.

Hal lain terkait kesesuaian APBDes dan RKPDes adalah telaah mengenai kegiatan mana yang pelaksanaannya menggunakan DD. Ini persoalan paling rumit karena hanya Kabupaten Ngada yang mencantumkan sumber dana kegiatan di APBDes. Desa-desa seperti Beral, Deling, Kelok Sungai Besar memang mencantumkan sumber dana di RKPDes namun tidak di APBDes. Dalam kasus Desa

Deling, Kabupaten Banyumas, bahkan RKPDes memuat satu kegiatan yang didanai APBD/ADD dan DD bersama-sama.

Dari 10 desa, hanya tiga desa yaitu Beral, Deling dan Kelok Sungai Besar yang memiliki APBDes Perubahan. Hal ini disebabkan ketiga desa tersebut sudah menetapkan APBDes sebelum ada penetapan DD. DD dialokasikan Desa Deling pada komponen operasional Pemdes dan pembangunan desa. Di desa ini, belanja tak langsung, yaitu operasional Pemdes meningkat lebih dari tiga kali lipat akibat ada DD, sementara belanja langsung yaitu pembangunan desa meningkat lebih dari dua kali lipat. Sementara itu, di Desa Kelok Sungai Besar, DD menyebabkan peningkatan pada komponen belanja langsung yaitu belanja modal dan peningkatan SDM serta lokakarya penyusunan RanPerdes. Di Desa Beral, nilai APBDes Perubahan lebih dipengaruhi oleh peningkatan Bantuan Keuangan Pemkab.

## V. PRAKTIK TATA KELOLA PEMERINTAHAN DI DESA

Bab ini mejabarkan tata kelola baik di dalam pemerintahan desa maupun di tingkat komunitas. Untuk memahami tata kelola dalam pemerintahan desa perlu dilihat pula tata kelola dalam kehidupan kemasyarakatan, begitu juga sebaliknya. Setiap aspek tata kelola tersebut dilihat dalam pemerintahan desa kemudian diulas lagi pada tahapan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pemeliharaan. Ketanggapan pemerintah desa (Pemdes) juga ditelaah sebelum diskusi mengenai faktor-faktor yang memengaruhi tata kelola di desa.

### 5.1 Partisipasi dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa

Tahap perencanaan. Partisipasi masyarakat bisa tergolong tinggi terutama dalam perumusan RPJMDes.<sup>17</sup> Berbagai kegiatan pertemuan untuk merencanakan pembangunan desa untuk lima tahun ke depan itu diikuti oleh warga desa. Hasilnya, RPJMDes dan RKPDes tersusun dari rangkaian musyawarah sebagaimana yang diatur dalam Permendagri No. 66/2007<sup>18</sup> tentang Perencanaan Pembangunan Desa (Tabel 35). Kecuali Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, seluruh desa sudah menjalankan proses perumusan RPJMDes sebelum UU Desa diberlakukan dengan fasilitasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)-Mandiri Perdesaan. Desa Sungai Seberang yang difasilitasi PNPM-PISEW tidak memiliki RPJMDes karena desain program tersebut tidak mengarahkan desa untuk membuatnya.

**Tabel 35. Masa berlaku RPJMDes, RKPDes, dan Keberadaan PNPM**

No	Nama Desa	Kabupaten	Periode RPJMDes berlaku	Keberadaan PNPM
1	Kelok Sungai Besar	Batanghari	2011-2016	PNPM-MP
2	Tiang Berajo	Batanghari	2014-2020	PNPM-MP
3	Jembatan Rajo	Merangin	2015-2020	PNPM-MP
4	Sungai Seberang	Merangin	2015-2019	PNPM-PISEW
5	Deling	Banyumas	2014-2019	PNPM-MP
6	Karya Mukti	Banyumas	2014-2019	PNPM-MP
7	Kalikromo	Wonogiri	2011-2015	PNPM-MP
8	Beral	Wonogiri	2014-2018	PNPM-MP
9	Lekosoro	Ngada	2015-2019	PNPM-MP
10	Ndona	Ngada	2011-2015	PNPM-MP

Sumber: Diolah dari dokumen RPJMDes masing-masing desa.

<sup>17</sup>Definisi “tinggi” itu sangat bervariasi antadesa. Di Kabupaten Merangin, misalnya, kehadiran warga lebih dari 20 atau 30 orang sudah dianggap tinggi. Sementara itu di Kabupaten Batanghari, kehadiran dianggap tinggi bila melebihi 70 orang. Ini karena ada kebijakan Pemkab yang memberikan insentif uang untuk pelaksanaan Musrenbang dan sebagai konsekuensinya ada persyaratan minimal bagi kehadiran peserta, yaitu 70 orang.

<sup>18</sup>Pada saat penulisan laporan ini telah ada Permendagri No. 114/2014 tentang Pembangunan Desa yang mencakup tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dan Permendes No. 2/2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa.

Namun musyawarah yang benar-benar partisipatif dan melibatkan warga dalam menearing usulan terjadi di tingkat dusun, bahkan ada desa yang musyawarahnya dari tingkat RT. Selanjutnya, usulan tersebut menjadi masukan bagi penyusunan dokumen RPJMDes yang prioritasnya ditetapkan di tingkat desa. Di tingkat desa, secara umum proses penyusunan dokumen berikut prioritasnya berlangsung elitis yang dikerjakan tim penyusun. Selanjutnya penyusunan RKPDes, yaitu proses penetapan prioritas pembangunan setiap tahun, tidak lagi melibatkan masyarakat. Hal ini disebabkan RKPDes hanya merupakan turunan dari RPJMDes. Di semua desa, penetapan RKPDes dilakukan oleh musyawarah terbatas yang hanya dihadiri oleh perangkat desa dan beberapa elite desa. Mekanisme seperti ini sesuai dengan aturan (lama), yaitu Permendagri No. 66/2007 dan tidak ditemukan ada inovasi Pemdes untuk menerapkan mekanisme yang lebih partisipatif. Sangat mungkin terjadi penetapan prioritas di tingkat desa menggeser usulan kegiatan pembangunan dari tingkat bawah yang ternyata sangat dibutuhkan oleh warga.

**Tabel 36. Perbandingan Perumusan RPJMDes dan RKPDes**

Aspek	RPJMDes	RKPDes 2015
Siklus perencanaan	Tiap 6 tahun	Tiap tahun
Tahun pelaksanaan Musrenbangdes terakhir	Sebelum implementasi UU Desa/era PNPM	Setelah UU Desa
Desain	Dimulai dengan penggalian gagasan di tingkat dusun/RT yang bersamaan dengan forum-forum keagamaan dan sosial masyarakat setempat; lalu dilanjutkan ke tingkat desa.	Langsung pada level desa (kecuali di Wonogiri menggunakan sistem <i>complang</i> )
Peserta	Pada level di bawah desa (dusun/RT), semua warga diundang. Namun di tingkat desa hanya perwakilan masyarakat saja yang diundang	Berdasarkan undangan, didominasi oleh kalangan elite desa

Sumber: Diolah dari wawancara mendalam mengenai pengalaman desa melaksanakan Musrenbangdes.



**Gambar 15. Suasana PraMusrenbang Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari**

Partisipasi perempuan dalam musyawarah perencanaan pembangunan secara umum diwakili oleh anggota PKK atau organisasi keagamaan. Meskipun demikian, kualitas partisipasi perempuan masih dinilai kurang karena mereka kurang aktif berbicara dalam proses musyawarah. Wakil perempuan

terbatas pada elite yang itu-itu saja dan tidak aktif berbicara. Tidak hanya di Provinsi Jawa Tengah, di Provinsi Jambi terjadi hal serupa. Di Desa Sungai Seberang, partisipasi perempuan masih kurang. Sebagian besar perempuan bahkan menganggap musyawarah bukan wadah penting dalam memengaruhi keputusan pembangunan di desa. Namun, ada pula desa yang kader perempuannya justru memiliki kepedulian dan semangat tinggi, seperti di Desa Deling, Kabupaten Banyumas.

Waktu itu saya diberi kesempatan. Kalau memang harus rapat Musrenbang, ya harus bisa mengerahkan massa yang bisa mendukung pada saat Musrenbang. Kepala desa kan nggak bisa memutuskan sendiri, kalau di forum itu tidak diterima oleh masyarakat. Saya jadi ya memfungsikan (ibu-ibu) wali murid (PAUD) yang ada, saya bilang (ke mereka), “pokoknya nanti kalau ada rapat Musrenbang harus berangkat semua ya! Dukong! Siapa lagi yang mendukung kalau njenengan nggak pingin anaknya sekolah menempati lantainya basah”. Akhirnya mereka berangkat dan suara terbanyak dari ibu-ibu itu. Moderatornya saya itu akhirnya juga haha... (Perempuan, 38, Kabupaten Banyumas, 7 November 2015)

Selain itu, di tingkat dusun pertemuan rutin di tingkat komunitas biasanya dibuat terpisah antara perempuan dan laki-laki. Namun untuk keperluan desa, misalnya penggalan gagasan dan usulan, pertemuan dilaksanakan bersama laki-laki dan perempuan. Dalam pertemuan tersebut, kehadiran warga biasanya dihitung dengan satuan keluarga. Umumnya satu keluarga diwakili kepala keluarga laki-laki. Di Wonogiri bahkan ada anggapan bahwa perempuan semestinya mengikuti keputusan yang dibuat pada pertemuan laki-laki agar tidak dianggap membelot.

Jadi, perencanaan pembangunan hanya urusan laki-laki. Kalau pelaksanaan baru melibatkan ibu-ibu... kalau di Kalikromo ada perempuan. Di sini juga mengumpulkan usulan dari warga dusun. Hanya Dusun Kalikromo yang sudah dari awal melibatkan unsur perempuan dari 9 dusun yang ada. (Perempuan biasanya) hanya ikut waktu kegiatan pembangunan<sup>19</sup>. Nanti dibilang wong wedhok (orang perempuan) kok ngeyel (tidak bisa diatur)... Tidak (berani tanya-tanya informasi atau usul pembangunan), karena dominan masalah laki-laki pembangunan itu sih... Kalau ibu-ibu saja (yang bertanya ke kades), tidak akan digubris karena kurang kuat! (Peserta FGD Tata Kelola Desa Perempuan, Kabupaten Wonogiri, 13 Oktober 2015)

Sebagian besar Pemdes lokasi studi belum memiliki perhatian khusus untuk mendorong partisipasi kelompok marginal yang lain, seperti kaum miskin, lansia, dan difabel. Mereka menganggap, ketika diundang untuk berpartisipasi, kaum miskin lebih untuk memenuhi daftar hadir saja. Walaupun demikian, di beberapa desa lokasi penelitian, Pemdes mengatakan sudah memberi kesempatan mereka untuk bicara dalam forum musyawarah, namun kesempatan itu tak dimanfaatkan. Pemdes menganggap aspirasi kaum marginal sudah tercermin dalam usulan-usulan yang masuk dalam Musdes. Contohnya di desa di Provinsi Jambi, program bedah rumah dari Pemprov banyak diarahkan untuk membantu perbaikan rumah warga lansia.

Di Provinsi NTT, wadah partisipasi warga dalam musyawarah penyusunan RPJMDes selalu dimulai dari penggalan gagasan (pagas) di tingkat dusun yang mengundang seluruh masyarakat berdasarkan sistem perwakilan kepala keluarga yang umumnya laki-laki. Perempuan biasanya hadir untuk menggantikan kepala keluarga jika berhalangan. Khusus di Desa Ndonga, Kabupaten Ngada, sejak berakhirnya PNPM, review RPJMDes setiap tahun tidak lagi dimulai dari tingkat dusun. Review RPJMDes hanya dilakukan oleh perangkat desa dan BPD. Sementara itu di Desa Lekosoro, review RPJMDes tetap dimulai dari tingkat dusun.

Dari semua desa lokasi penelitian, desa-desa di Kabupaten Ngada tata kelolanya dipengaruhi PNPM. Di Kabupaten Ngada ada program yang merupakan replikasi PNPM untuk skala kabupaten, yaitu Pelangi Desa. Program ini mengadopsi pendekatan PNPM dan pelaksanaannya langsung

---

<sup>19</sup>Pengaruh keterlibatan perempuan di dusun ini akan ditelusuri dalam studi akhiran tahun 2018.

berada dibawah kendali Pemdes. Namun di sisi lain keberadaan Pelangi Desa lengkap dengan fasilitatornya dikhawatirkan menimbulkan ketergantungan terhadap sosok fasilitator. Hal ini jelas terlihat ketika tidak ada lagi aktivitas program, maka proses perencanaan yang sebelumnya berjalan partisipatif hingga level dusun, seperti di Desa Ndonga, kemudian hanya dilakukan di tingkat desa. Pada kasus ini, kesimpulan lama tampaknya terbukti bahwa *spillover* PNPM terhadap tata kelola desa terbatas.

Di Provinsi Jawa Tengah, pada umumnya penjangkauan aspirasi pada tahap perencanaan dimulai dari tingkat dusun dan dihadiri oleh perwakilan kepala keluarga laki-laki. Jika kepala keluarga laki-laki berhalangan maka biasanya dapat digantikan oleh anggota keluarga yang lain termasuk perempuan. Tahapan berikutnya adalah membawa usulan-usulan tersebut pada musyawarah tingkat desa untuk dimasukkan sebagai prioritas RPJMDes. Pada tingkatan tersebut, kegiatan musyawarah biasanya hanya dihadiri oleh perangkat desa dan dusun, tokoh agama, dan tokoh masyarakat.

### **Kotak 9. Pertimbangan Kalender Musim untuk Partisipasi**

Di Desa Ndonga, Kabupaten Ngada, kesibukan warga dalam mengurus cengkeh turut menyumbang pada terbatasnya partisipasi dalam perencanaan. Cengkeh yang dipanen pagi hingga sore hari harus dibersihkan pada malam hari. Panen cengkeh ini berlangsung mulai bulan Agustus sampai Januari. Sedangkan di Desa Lekosoro, warga lebih leluasa berkumpul di malam hari. Namun secara umum, di kedua desa ini, masyarakat lebih suka ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan daripada dalam perencanaan. Manfaat bekerja langsung dapat dilihat secara nyata dibandingkan dengan berdiskusi. Karena kesibukan warga ini, pemahaman mengenai kalender musiman di tiap desa, dan perencanaan kegiatan dengan mempertimbangkan kalender musim itu akan sangat memengaruhi partisipasi warga. Kalender musiman ini digali dalam proses perencanaan pada masa pelaksanaan PNPM untuk menjamin partisipasi.

Sementara itu, di Desa Deling, Kabupaten Banyumas, sistem yang dijalankan serupa, namun berbeda dalam hal pelaksanaan musyawarahnya. Di desa ini musyawarah dilakukan mulai dari tingkat RT dan kemudian langsung ke tingkat desa. Tidak ada musyawarah di tingkat dusun karena jumlah dusun yang hanya dua sehingga kurang mampu mewadahi variasi aspirasi. Di Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, partisipasi masyarakat terdorong dengan adanya inisiatif bersama Pemdes dan masyarakat dalam pembentukan paguyuban setiap dusun yang melaksanakan pertemuan bulanan.

**Tabel 37. Perbedaan Tingkat Partisipasi Antar Desa**

Aspek	NTT		Jawa Tengah				Jambi			
	Ngada		Wonogiri		Banyumas		Batanghari		Merangin	
	Ndona	Lekosoro	Kalikromo	Beral	Deling	Karya Mukti	Tiang Berajo	Kelok Sungai Besar	Jembatan Rajo	Sungai Seberang
	<i>Perencanaan</i>									
Cakupan Partisipasi Terkecil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dusun (hanya ketika menyusun RPJMDes)</li> <li>Sejak PNPM berakhir penggalian gagasan RKPDes hanya oleh Perangkat Desa dan BPD</li> </ul>	Dusun	Dusun	Dusun	RT	Dusun	Desa	Desa	Desa	Desa
Wadah pertemuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penggalian gagasan (Pagas)</li> <li>KUB (hanya untuk sosialisasi)</li> <li>Musyawaharah Perempuan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penggalian gagasan (Pagas)</li> <li>KUB (hanya untuk sosialisasi)</li> <li>Musyawaharah Perempuan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tablu/Selapanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tablu/Selapanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tablu/Selapanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tablu/Selapanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yasinan</li> <li>Musrenbangdes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yasinan</li> <li>Musrenbangdes</li> </ul>	Musrenbangdes	Musrenbangdes
Sistem perwakilan	(tingkat dusun/RPJMDes) Masyarakat Laki-laki dan perempuan	Masyarakat Laki-laki dan perempuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Musdus: Per-Kepala Keluarga</li> <li>Musdes: Perwakilan Unsur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Musdus: Per-Kepala Keluarga</li> <li>Musdes: Perwakilan Unsur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Musdus: Per-Kepala Keluarga</li> <li>Musdes: Perwakilan Unsur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Musdus: Per-Kepala Keluarga</li> <li>Musdes: Perwakilan Unsur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Musdus: 10 perwakilan RT</li> <li>Musrenbangdes: perwakilan unsur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Musdus: seluruh kk diundang</li> <li>Musrenbangdes: perwakilan unsur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Musdus: perwakilan tokoh</li> <li>Musrenbangdes: perwakilan unsur</li> </ul>	Seluruh KK diundang ke musrenbangdes
	Dari tingkat dusun ke desa umumnya diwakili oleh unsur/tokoh-tokoh masyarakat dan/atau agama									
Hambatan berpartisipasi	Kesibukan mengurus cengkeh (pagi, sore, dan malam hari)	Waktu bertani di siang hari	Waktu bertani di siang hari (terutama musim hujan)	Waktu bertani di siang hari (terutama musim hujan)	Waktu bertani di siang hari (terutama musim hujan)	Waktu bertani di siang hari (terutama musim hujan)	Pertanian karet (pagi – sore)	Pertanian karet (pagi – sore)	Pertanian karet (pagi – sore)	Pendulangan emas (waktu non-stop)
Waktu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Umumnya pertemuan diadakan pada malam hari karena di siang hari warga bertani.</li> <li>Umumnya pertemuan perempuan dapat dilakukan pada siang/sore hari.</li> </ul>									

Sumber: Diolah dari FGD dan wawancara mendalam.

Di Provinsi Jambi, terdapat perbedaan antara praktik yang dilakukan di Kabupaten Batanghari dan di Kabupaten Merangin. Di wilayah studi di Kabupaten Batanghari, desa-desa melakukan pembuatan usulan di tingkat dusun untuk kemudian dibawa ke tingkat desa dengan sistem perwakilan. Di tingkat desa, tingginya partisipasi dalam musyawarah desa juga disokong oleh kebijakan kabupaten yang memberi bantuan dana cukup besar. Melalui Perbup No. 46/2014 tentang Penetapan Bantuan Keuangan Desa Tahun Anggaran 2015 Pemkab Batanghari mengalokasikan dana sebesar tujuh juta rupiah per desa untuk pelaksanaan musyawarah di tingkat desa dengan maksud meningkatkan keterlibatan warga dalam proses perencanaan pembangunan. Dana tersebut umumnya digunakan untuk biaya operasional pelaksanaan musyawarah, biaya konsumsi, dan uang pengganti transportasi peserta. Adanya alokasi tersebut memicu pertambahan jumlah peserta yang hadir dalam Musdes, bahkan mencapai 120 orang dari sekitar 80 undangan yang tersebar.

**Kotak 10.**  
**Pemanfaatan Budaya Tablu dalam Perencanaan Desa**

Di Kabupaten Wonogiri, terdapat pertemuan rutin tingkat dusun yang dilaksanakan setiap 35 hari sekali (sistem selapanan) dan umum disebut oleh masyarakat sebagai Tablu. Kegiatan ini diakui telah berjalan sejak dulu dan sudah menjadi bagian dari budaya lokal dalam rangka membicarakan segala persoalan, pengumuman terkait kegiatan lingkungan/desa, dan penggalangan swadaya masyarakat. Salah satu Tablu di setiap tahunnya akan digunakan oleh para Kepala Dusun untuk menjaring aspirasi masyarakat sebagai masukan pada penyusunan RKPDes dan APBDes. Partisipasi masyarakat baik laki-laki, perempuan, maupun kelompok marginal cukup terjamin dengan sistem kehadiran per *complong*/keluarga. Kegiatan Tablu biasa dilakukan malam hari sehingga lebih sering dihadiri oleh kepala keluarga laki-laki. Sementara itu, jika kepala keluarga laki-laki berhalangan hadir maka akan digantikan oleh anggota keluarga yang lain, termasuk perempuan. Meski demikian, terdapat pertemuan selapanan lain khusus perempuan yang biasa diadakan di rumah kepala dusun dengan kegiatan utama berbincang mengenai persoalan sehari-hari, Simpan Pinjam untuk Perempuan, dan jika diperlukan ada penyampaian informasi dari desa. Seluruh pertemuan baik Tablu maupun pertemuan perempuan melibatkan arisan untuk mengikat kehadiran anggota.

Di kedua desa lokasi studi di Kabupaten Merangin, musyawarah hanya dilakukan di tingkat desa, baik dalam menyusun RPJMDes maupun RKPDes. Hal yang cukup unik dilakukan di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin. Desa ini secara terbuka mengundang seluruh warga untuk hadir dalam Musrenbangdes. Namun, minat warga yang terbatas membuat kegiatan tersebut hanya dihadiri oleh beberapa orang saja. Sebagian besar informan dalam studi ini mengaku lebih memilih bekerja mendulang emas di tengah situasi ekonomi yang melemah akibat harga karet (yang sebelumnya menjadi tumpuan mereka) mengalami penurunan signifikan. Selain itu, beberapa warga enggan menghadiri musyawarah karena menganggap usulan mereka hanya sebatas rencana yang tidak pernah direalisasikan.

Selanjutnya penyusunan APBDes hanya dikerjakan oleh perangkat desa yaitu Kades, Kaur Pembangunan, Bendahara Desa, sekdes, atau Kaur Umum. Hal ini sejalan dengan Permendagri No. 113/2015 tentang Pengelolaan Keuangan Desa yang tidak mengharuskan masyarakat terlibat dalam penyusunan dan pembahasan APBDes. Pembahasan dilakukan hanya antara Pemdes dengan BPD. Hanya saja di Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, penyusunan anggaran tersebut hanya melibatkan sedikit orang yang dianggap oleh Kades sebagai mereka yang 'patuh'. Hal ini berpotensi terjadinya kasus penyalahgunaan wewenang.

Rapat penyusunan APBDes turut mengundang TPK dan KPMD, namun kadang tidak bisa hadir. Menurut petunjuk (aturan), memang tidak perlu mengundang unsur masyarakat. Pemerintah desa cukup menyampaikan Dokumen APBDes ke BPD yang dianggap sebagai perwakilan masyarakat untuk disetujui (Perempuan, 37, Kabupaten Batanghari, 22 Oktober 2015)

Tahap pelaksanaan. Tahap ini melibatkan partisipasi masyarakat. Hampir di seluruh desa masyarakat ikut serta menyumbangkan tenaga, uang, atau barang seperti bahan material dan makanan. Hal ini terutama terjadi pada warga yang rumahnya dekat dengan lokasi pembangunan. Jadi, warga yang rumahnya dilintasi pembangunan jalan, misalnya, secara sukarela berpartisipasi. Pelaksanaan pembangunan seluruhnya dikoordinasikan oleh TPK berskala dusun/lingkungan dan dikerjakan sendiri oleh masyarakat di sekitar lokasi proyek. Di Kabupaten Ngada, pembangunan infrastruktur di dusun dilaksanakan oleh warga di tingkat RT. Misalnya, rabat 50 meter digelar dilakukan oleh RT 1 sampai RT 5 masing-masing sepanjang 10 meter secara bergiliran. Hal ini dianggap lebih efisien dan terkoordinasi daripada seluruh warga dusun sekaligus mengerjakan 50 meter. Di Kabupaten Ngada dan Kabupaten Wonogiri perempuan juga terlibat dalam pelaksanaan pembangunan jalan, seperti membantu mengangkat batu dan pasir serta menggali tanah. Di desa lainnya, perempuan terlibat dalam penyediaan makanan bagi pekerja. Di Desa Jembatan Rajo partisipasi dinilai terbatas karena pelaksanaan kegiatannya cenderung terpusat oleh perangkat desa. Anggota TPK adalah juga perangkat desa dan anggota BPD yang ditunjuk oleh Kades. Kepala dusun sekali pun tidak dilibatkan selama proses pengerjaannya, termasuk penyampaian informasi tentang waktu pelaksanaan, pembelian barang, serta penunjukan pekerja. Akibatnya, masyarakat tidak tahu proses kegiatan pembangunan di desa.

Dalam kegiatan gotong royong di dusun Kalikromo, itu biasanya ibu-ibu itu masak, walaupun nggak ikut kerja bakti gotong royong ikut membantu konsumsi. Tapi ada juga ibu-ibu yang ikut kerja itu ada juga kebetulan kalau yang laki itu nggak ada di rumah. Sebagian di lapangan, ada juga yang masak. (FGD Tata Kelola Desa Laki-Laki, Kabupaten Wonogiri, 13 Oktober 2015)

Pembuatan rabat yang diperlukan warga yaitu kapan kerjanya, perempuan bawa ember, ambil pasir, saring/ayak pasir, sedangkan laki-laki bawa skop, bawa batu, bawa air atau kerjasama antara perempuan dan laki-laki dan itu memang sudah ada dari dulu/tradisi (FGD Tata Kelola Desa Perempuan, Kabupaten Ngada, 18 Oktober 2015)

### **Kotak 11. Pengawasan Mandiri oleh Masyarakat Desa Terhadap Kontraktor Swasta**

Di Kabupaten Banyumas, pengawasan pekerjaan pembangunan biasa dilakukan oleh masyarakat sendiri. Partisipasi dalam pengawasan makin meningkat apabila proyek dikerjakan oleh kontraktor swasta dengan motivasi untuk memastikan bahwa sarana prasarana yang dibangun sesuai dengan spesifikasi dan perencanaan warga. Pengawasan dilakukan oleh warga yang dilalui proyek pembangunan tersebut, misalnya jalan di depan rumah. Warga banyak bertanya kepada pekerja kontraktor swasta untuk memastikan agar pengerjaannya berkualitas baik. Jika kemudian ditemukan ada kekurangan maka warga setempat tak segan menegur pekerja dan meminta agar kekurangan spesifikasi tersebut dilengkapi. Atau bahkan jika warga setempat menginginkan sedikit tambahan volume pekerjaan maka mereka menggalang swadaya masyarakat.

Tahap pengawasan dan pemeliharaan. Dalam hal pengawasan pelaksanaan pembangunan, warga desa secara formal menyerahkan tanggung jawab tersebut kepada BPD atau aparat pemerintahan desa seperti Kades, Ketua TPK, dan Kaur Umum. Pengawasan yang dimaksud biasanya dalam hal ketepatan volume pekerjaan. Di Kabupaten Ngada, warga mengandalkan FK PNPM yang masih bertugas dan FK Pelangi Desa untuk turut mengawasi pembangunan. Khusus di Desa Lekosoro, warga turut mengawasi melalui musyawarah desa serah terima (MDST). Di Provinsi Jawa Tengah,

pembangunan yang berasal dari program seperti Pamsimas, tanggung jawab pengawasan biasa diserahkan kepada tim khusus yang secara operasional dibiayai dari iuran warga. Hal yang menarik adalah bahwa bila pekerjaan pembangunan dilakukan oleh pihak ketiga, maka masyarakat menjadi lebih kritis. Menurut mereka hal itu dilakukan untuk memastikan agar pekerjaan benar-benar memenuhi standar tinggi.

Dalam hal pemeliharaan hasil pembangunan, biasanya tidak ada pihak yang secara khusus bertanggung jawab. Sebagian besar masyarakat mengaku pemeliharaan adalah hal yang sudah secara otomatis dilakukan oleh mereka sendiri. Di Desa Lekosoro, warga menyebut bahwa Tim Pemelihara dan Pelestarian Prasarana (TP3) selalu dibentuk pada MDST. Ketua TP3 dipilih di tingkat desa dan anggotanya adalah kepala dusun. Namun jika ada kerusakan, misalnya, kebocoran saluran air, umumnya warga berinisiatif sendiri memperbaiki. Hasil pembangunan berbasis program seperti Pamsimas di Kabupaten Wonogiri memang dipelihara oleh tim yang sama yang mengkoordinasikan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Masyarakat menganggap pemeliharaan hasil pembangunan merupakan tanggung jawab pemilik properti (rumah atau petak sawah) atau istilah setempat *erep* yang bersinggungan dengan ruas sarana prasarana yang dibangun tersebut. Jadi partisipasi warga untuk memelihara hanya terjadi jika sarana dan prasarana tersebut secara langsung bersinggungan dengan kepentingannya.



**Gambar 16. Perempuan di Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, Turut Mengerjakan Pekerjaan "Kasar"**

## 5.2 Partisipasi Dalam Tata Kelola Komunitas

Partisipasi warga menyangkut urusan agama, adat, dan kemasyarakatan lainnya masih kuat di semua desa lokasi studi. Kegiatan pertemuan berbasis agama ada di seluruh desa, kecuali di Kabupaten Wonogiri yang berbasis adat kebiasaan sejak dulu. Forum keagamaan termasuk lembaga dan pemimpin agama setempat menjadi simpul hubungan sosial masyarakat.<sup>20</sup> Di seluruh desa juga terdapat pertemuan rutin yang dihadiri oleh kelompok kegiatan ekonomi, seluruh masyarakat atau perwakilan keluarga.

Desa-desa di Kabupaten Ngada, yang mayoritas penduduknya beragama Katolik, terdapat Kelompok Umat Basis (KUB) yang merupakan wadah kegiatan agama di tingkat RT. Selain itu,

---

<sup>20</sup>Peran kelembagaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa akan ditelusuri dalam studi akhiran 2018.

terdapat pula lembaga berbasis Katolik lokal seperti Muda-Mudi Katolik (Mudika) dan Stasi. Adanya lembaga-lembaga tersebut memungkinkan berbagai kelompok masyarakat melebur dalam berbagai kegiatan sehingga saluran partisipasi masyarakat relatif terbuka dan terakomodasi. Meskipun bukan berstatus desa adat, dua desa di Kabupaten Ngada ini memiliki kelembagaan adat yang dikeketuai oleh seorang yang dianggap tokoh/dituakan melalui mekanisme musyawarah. Partisipasi dalam kelembagaan agama dan adat mutlak sifatnya di kedua desa ini. Siklus hidup warga mengikuti tradisi agama dan adat. Bagi umat Katolik ada kelompok doa di tingkat RT dan warga wajib ikut dalam kegiatan doa malam hari, terutama doa Bunda Maria di bulan Mei dan Oktober, dan misa hari Minggu di capela. Selain itu, dalam hal adat istiadat terdapat pula kegiatan tinju adat, berburu adat, dan mematuhi sanksi adat. Sikap warga yang menghargai nilai-nilai keagamaan/adat di kedua desa tersebut terlihat pada saat pelaksanaan studi awalan ini. Semua kegiatan di desa terhenti pada saat ada acara kematian. Hal ini tidak terlepas dari karakter sosial masyarakat yang homogen.

Di Kabupaten Wonogiri pertemuan rutin tingkat dusun disebut *tablu* dan di Kabupaten Banyumas pertemuan rutin justru dilakukan di tingkat RT. Pertemuan-pertemuan ini diselenggarakan setiap 35 hari (salapanan). Kegiatan ini merupakan budaya setempat dan merupakan wadah untuk membahas persoalan keseharian. Setiap keluarga, tanpa membedakan kondisi sosial ekonominya, biasanya mengirim wakil dalam pertemuan tersebut. Pertemuan ini dilakukan di malam hari dan biasanya dihadiri laki-laki. Perempuan hanya hadir jika kepala keluarga berhalangan. Kelompok perempuan punya jadwal pertemuan terpisah yang biasanya pada siang atau sore hari.

Di Kabupaten Banyumas, lembaga masyarakat berbasis agama Islam, baik Nahdlatul Ulama maupun Muhammadiyah juga punya pertemuan bulanan atau rapat pengurus tingkat dusun dan pengajian anggota. Para tokoh lokal Islam (kyai/ustadz) dari lembaga-lembaga tersebut menjadi tokoh pemersatu dan tempat konsultasi bagi masyarakat dan Pemdes dalam menentukan arah kebijakan desa. Selain kelompok agama, ada pula kelompok tani yang hanya aktif jika ada bantuan pemerintah. Setelah bantuan diterima, tidak ada lagi pertemuan. Kelompok lain yang ada di desa studi adalah kelompok arisan.

Di Provinsi Jambi, semua desa memiliki pertemuan mingguan *yasinan* yang terpisah antara laki-laki dan perempuan (kecuali di Desa Sungai Seberang). *Yasinan* laki-laki diadakan tiap Kamis malam dan perempuan pada Jumat siang/sore hari. Partisipasi dalam pertemuan ini tinggi karena seluruh warga muslim mengikuti kegiatan ini. Kegiatan di tingkat komunitas ini biasanya digunakan sebagai wadah untuk melakukan musyawarah penjangkangan aspirasi untuk diusulkan dalam RPJMDes. Di RT 15 Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, komunitas yang secara geografis terpisah dari pusat desa memiliki sistem iuran masyarakat yang unik. Wilayah dengan mata pencaharian utama petani sawit itu menerapkan iuran sebesar Rp10/kg kelapa sawit setiap kali panen. Dana ini dapat digunakan untuk perbaikan jalan serta kas simpan pinjam bagi warga setempat. Selain itu, masjid di lingkungan tersebut dibangun melalui urunan warga sebesar Rp600.000/kepala keluarga dan dipelihara dengan sumbangan pohon kelapa sawit. Di Desa Jembatan Rajo ada kawasan hutan adat dan ruas sungai yang disebut *Lubuk Larangan*. Wilayah adat ini tidak boleh dieksploitasi berdasarkan hukum adat. Pelanggaran terhadap hukum adat dikenai denda berupa satu ekor kerbau dan 100 gantang beras. Partisipasi warga terwujud dalam pengawalan terhadap hukum adat ini.

Secara keseluruhan partisipasi warga dalam kegiatan kemasyarakatan sudah menyatu dalam kehidupan sehari-hari mereka. Kegiatan kemasyarakatan ini selalu diselenggarakan di tingkat dusun atau bahkan di bawahnya, dan bukan di tingkat desa. Konsolidasi pengetahuan dan kebersamaan mereka pun terjadi di tingkat dusun ke bawah. Bila ada kegiatan di tingkat desa tanpa ada undangan ataupun keterkaitan dengan kegiatan di dusun atau di bawahnya, dapat

dipastikan kegiatan ini tidak diketahui warga apalagi terlibat. Karena kondisi ini, bisa dipahami bahwa umumnya masyarakat kurang tahu dan tidak banyak terlibat dalam kegiatan di tingkat desa. Hal ini berbeda bagi tokoh masyarakat yang memang sengaja secara formal dilibatkan. Pemahaman mengenai hal ini memungkinkan Pemdes untuk memanfaatkan partisipasi masyarakat untuk kepentingan kegiatan formal desa, yaitu dengan melaksanakan pertemuan di tingkat dusun atau di bawahnya.

### 5.3 Transparansi Dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa

Tahap perencanaan. Secara umum, Pemdes di seluruh wilayah studi belum proaktif menerapkan praktik transparansi pada proses pembangunan. Tidak satu pun Pemdes mempunyai mekanisme baku untuk secara proaktif memberikan informasi mengenai kegiatan pembangunan desa kepada masyarakat. Pemdes umumnya tidak menutup informasi, mereka bersedia saja membagi informasi jika ada warga memintanya. Namun, sampai saat ini belum ada warga yang datang ke kantor desa menanyakan informasi tersebut. Pemdes umumnya menganggap warga tidak terlalu peduli dengan informasi yang detil mengenai pembangunan. Masyarakat lebih peduli dengan informasi mengenai bantuan pemerintah/nonpemerintah. Masyarakat sendiri, belum banyak yang menyadari pentingnya keterbukaan informasi. Mereka merasa informasi rinci mengenai pembangunan merupakan kewenangan Pemdes, masyarakat cukup mengikuti arahan Pemdes.

Proses yang sedikit berbeda terjadi di Desa Lekosoro. Kepala dusun dan Ketua RT wajib menyampaikan RAB kepada warga sebelum bergotong-royong melaksanakan pembangunan. RAB ini diperlukan untuk memastikan hitungan HOK yang akan dibagi rata diantara warga. Lebih dari itu warga juga boleh meminta informasi RAB dari Pemdes. Cara kerja di Desa Lekosoro ini umum dilakukan sejak pelaksanaan program PNPM dan Pelangi Desa.

Tahap pelaksanaan. Perangkat desa cenderung menyimpan informasi tentang waktu pelaksanaan kegiatan pembangunan hingga menjelang hari pelaksanaan. Jika hasil musyawarah tingkat desa segera disosialisasikan kepada masyarakat maka perangkat desa harus menanggapi pertanyaan bertubi-tubi dari warga mengenai kepastian pelaksanaan kegiatan. Padahal, seringkali Pemdes pun masih menunggu keputusan supradesa. Oleh karenanya, lebih aman bagi perangkat desa untuk mensosialisasikan kepastian pelaksanaan pembangunan satu atau dua minggu menjelang hari pelaksanaan, sekaligus menghimpun swadaya tenaga dan dana dari masyarakat.

Tahap pengawasan. Pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan di desa dianggap menjadi kewenangan Pemdes. Hasil pengawasan tidak pernah disampaikan kepada masyarakat. Informasi tersebut biasanya hanya dibahas secara terbatas oleh perangkat desa dan BPD. Hasil pembahasan terbatas itu pun tidak disosialisasikan kepada masyarakat.

Penggunaan media dalam menyampaikan informasi mengenai kegiatan/pembangunan desa masih terbatas. Padahal ada papan pengumuman di semua desa yang belum diisi dengan informasi relevan bahkan dibiarkan kosong. Informasi yang tertera di papan informasi biasanya informasi usang dan tidak diperbaharui. Meskipun demikian, di lokasi pembangunan biasanya ada papan informasi proyek mengenai nilai, tahun pelaksanaan, dan sumber pembiayaan proyek.

Potensi sarana penyampaian informasi lain adalah telepon seluler karena kebanyakan warga memilikinya. Namun, penggunaan teknologi seperti tayangan pesan singkat (*sms broadcast*) belum dipikirkan. Di seluruh desa penyampaian informasi kebanyakan terjadi dalam pertemuan

rutin RT/dusun, pertemuan usai ibadah salat Jumat, pengajian *Yasinan*, atau kebaktian mingguan gereja.

Kecuali Desa Deling dan Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, pada umumnya desa tidak menampilkan informasi mengenai prosedur, biaya dan lama pengurusan surat keterangan dan dokumen administrasi. Di Desa Deling, prosedur pengurusan ini dipajang di kantor desa sementara di Desa Karya Mukti informasi dicetak dalam bentuk booklet. Masyarakat di desa-desa yang tidak mempunyai sistem informasi seperti ini, menanyakannya langsung kepada perangkat desa. Biaya pengurusan biasanya bersifat sukarela dan bukan wajib.

## 5.4 Transparansi dalam Tata Kelola Komunitas

Transparansi dalam pengelolaan sumber daya komunitas berlangsung lebih proaktif dibanding dengan transparansi pengelolaan sumber daya Pemdes. Sumber daya komunitas tersebut dilaporkan secara berkala kepada pesertanya, seperti iuran berbagai kelompok, arisan warga, dan iuran lingkungan.

Di Kabupaten Ngada, ada berbagai iuran umat Katholik yang dibayarkan kepada paroki (lembaga supradesa di bawah keuskupan). Setiap minggu, pastor di paroki membacakan pemasukan iuran dan setiap akhir bulan ada pelaporan mengenai pemasukan iuran oleh paroki. Di tingkat desa iuran biasa dipungut setelah misa mingguan sekaligus pelaporan kepada jemaat. Organisasi keagamaan seperti Mudika yang kegiatannya terbatas pada perayaan hari nasional, misalnya 17 Agustus atau hari besar agama, menyampaikan pelaporan sederhana setelah selesai kegiatan. Sementara itu, organisasi adat di kedua desa, yang mengurus pembagian tanah adat, penguasaan tanaman di tanah adat dan sanksi adat, tidak melibatkan pengumpulan iuran.

Arisan seringkali diadakan dalam berbagai pertemuan rutin dusun/desa untuk mengikat kehadiran anggota. Arisan adalah iuran yang dikumpulkan, dicatat, dan ditentukan “pemenangnya” dengan sistem undian. Seluruhnya dilakukan di depan peserta sehingga berlangsung transparan. Di Kabupaten Ngada, kegiatan arisan hanya dilakukan oleh perempuan, selain arisan uang, ada juga arisan beras (semacam *jimpitan* di Jawa) untuk keperluan mendesak. Di Desa Lekosoro, misalnya, pada pertemuan arisan warga juga membahas kegiatan Pemdes. Di Provinsi Jambi, arisan juga diadakan dalam kegiatan yasinan baik untuk kelompok laki-laki maupun perempuan. Hal serupa terjadi di Provinsi Jawa Tengah, yang dilakukan di berbagai kelompok masyarakat, misalnya kelompok simpan pinjam untuk perempuan (SPP), kelompok pengajian, pertemuan RT/dusun, bahkan pada pertemuan konsultasi rutin yang diselenggarakan pemerintah kecamatan bagi perangkat desa.

Kegiatan nonkeagamaan juga melibatkan pengelolaan iuran dan dilaporkan secara berkala di setiap desa. Contohnya, di Desa Tiang Barajo, Kabupaten Batanghari, Karang Taruna setempat mengelola catatan kas yang dapat diakses oleh anggotanya. Di Provinsi Jawa Tengah iuran lingkungan seperti *jimpitan* sangat umum dikumpulkan warga. Selain itu ada iuran ronda malam yang dicatat setiap hari dan dilaporkan pada pertemuan di tingkat RT/dusun. Cara pengumpulannya pun unik. Di Desa Deling, warga membuat kotak karton di dekat pintu rumah dan mengisinya dengan iuran ronda sejumlah Rp2.000 dan buku kecil catatan pembayaran. Setiap malam petugas ronda akan datang dan mengambil uang tersebut sambil mengisi buku kecil catatan warga dan buku catatan penerimaannya. Kegiatan *selapanan* RT juga melaporkan secara berkala jumlah uang kas RT dari pengumpulan iuran ronda sekaligus penggunaannya.

Berbeda dengan kelompok-kelompok di atas, kelompok tani desa tidak menerapkan transparansi. Kebanyakan kelompok tani dibentuk untuk mendapatkan subsidi atau bantuan pemerintah supradesa sehingga tidak melakukan pertemuan rutin. Namun, ada juga kelompok tani yang relatif aktif dibanding kelompok tani desa lain. Keaktifan kelompok tani sangat tergantung pada kehadiran dan kegiatan Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) di desa. Misalnya, kelompok tani di Desa Lekosoro, Kabupaten Ngada, yang mempunyai pertemuan dan berinisiatif untuk membuat RAB terbukti dapat memobilisasi kontribusi anggota untuk melaksanakan RAB tersebut. RAB seperti ini biasanya adalah syarat untuk mendapatkan bantuan dari Dinas Pertanian melalui PPL. Di Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, petani tembakau di salah satu dusun berinisiatif membentuk kelompok tani. Kelompok tani ini telah mendapat status badan hukum dan melaksanakan pertemuan rutin, termasuk kegiatan arisan.

Di Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, ada kelompok petani pemakai air yang mengumpulkan iuran dalam bentuk beras yang disetor setiap musim tanam. Dari iuran ini kelompok tersebut mampu membangun sendiri jembatan kecil dan jalan setapak. Sayangnya, kelompok ini tidak bersedia membuka informasi mengenai jumlah penerimaannya kepada Pemdes setempat, meskipun hanya untuk dicatatkan dalam APBDes. Hal ini menimbulkan konflik antara kelompok dan Pemdes. Kelompok ini tidak transparan kepada Pemdes, namun transparan secara internal, karena ketua kelompok selalu menyampaikan penerimaan hasil iuran kepada anggota dalam berbagai pertemuan kelompok.

Dari gambaran di atas, dapat disimpulkan bahwa praktik transparansi sebetulnya sudah ada dan berjalan cukup baik dalam kelompok masyarakat meskipun mekanismenya bersifat informal. Bahkan transparansi di beberapa kelompok masyarakat sudah lebih baik dibandingkan transparansi Pemdes yang umumnya belum menerapkan penyampaian informasi keuangan kepada masyarakat. Makin tinggi kepemilikan masyarakat terhadap kelompok, makin baik tingkat transparansinya. Kelompok yang sukses adalah kelompok yang diinisiasi sendiri oleh masyarakat dan bukan kelompok yang dibentuk oleh dorongan bantuan pemerintah supradesa.

## 5.5 Akuntabilitas dalam Tata Kelola Pemerintahan

Akuntabilitas adalah prinsip penting dalam penerapan tata kelola yang baik sebagai bentuk pertanggungjawaban Pemdes. Secara umum, praktik akuntabilitas di desa studi masih bersifat hierarkis ke atas berupa pelaporan administrasi kepada lembaga/instansi yang lebih tinggi. Hasil FGD serta wawancara dengan Kades, sekdes, dan BPD menunjukkan pertanggungjawaban ke bawah, kepada masyarakat, tidak banyak dijumpai karena belum ada peraturan mengikat serta sikap masyarakat yang umumnya tidak terbiasa menggugat.

**Tabel 38. Praktik Akuntabilitas Pemerintahan Desa ke Lembaga Supradesa**

Praktik Akuntabilitas	Batanghari	Merangin	Banyumas	Wonogiri	Ngada
Perencanaan dan penganggaran: Rancangan RKPDes, RPJMDes, dan APBDes	Dokumen ditelaah oleh BPMPD dengan rekomendasi kecamatan	Dokumen ditelaah oleh BPMPD dengan surat pengantar kecamatan	Dokumen ditelaah oleh kecamatan	Dokumen ditelaah oleh Bag. Pemdes Setkab dengan rekomendasi kecamatan	Dokumen ditelaah oleh BPMPD dengan rekomendasi kecamatan
Pelaksanaan: Realisasi APBDes	Dokumen dilaporkan tiap semester kepada BPMPD dengan rekomendasi kecamatan	Dokumen dilaporkan tiap semester kepada BPMPD dengan surat pengantar kecamatan	Dokumen dilaporkan tiap semester kepada Bupati melalui koordinasi kecamatan	Dokumen dilaporkan tiap semester kepada Bupati melalui koordinasi kecamatan	Dokumen dilaporkan tiap semester kepada BPMPD dengan rekomendasi kecamatan
	Pemeriksaan inspektorat tiap semester	Pemeriksaan inspektorat tiap termin DD	Pemeriksaan inspektorat tiap akhir tahun	Pemeriksaan inspektorat tiap akhir tahun	Pemeriksaan inspektorat tiap semester
Pengawasan	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
Pemeliharaan	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada

Sumber: wawancara dengan Kades, sekdes, Kaur Pembangunan dan Tim Perumus APBDes.

Tahap perencanaan. Praktik akuntabilitas yang umum dilakukan adalah berupa pelaporan dokumen rancangan RPJMDes dan RKPDes kepada pihak kabupaten atas rekomendasi kecamatan. Pihak kabupaten menelaah kedua dokumen perencanaan itu dan memastikan adanya lampiran daftar hadir dan berita acara Musrenbangdes. Lampiran ini menjadi semacam jaminan bahwa dokumen tersebut benar-benar hasil penggalan gagasan dan kesepakatan bersama wakil masyarakat. Di Kabupaten Banyumas, penelaahan dokumen perencanaan dilakukan oleh kecamatan atas dasar pendelegasian tugas dari Bupati. Di Kabupaten Merangin, istilah ‘rekomendasi kecamatan’ terkesan dihindari karena pihak kecamatan merasa tidak memiliki kemampuan dalam menilai kualitas dokumen perencanaan. Mereka lebih memilih menggunakan istilah ‘surat pengantar’. Setelah lolos penelaahan, RPJMDes dan RKPDes ditetapkan melalui Perdes sebagai pemenuhan persyaratan pencairan DD dan ADD.

Praktik perencanaan ini juga dilakukan pada tahap penganggaran, Pemdes menyerahkan rencana anggaran kepada kabupaten. Di Kabupaten Banyumas, Pemdes lebih dulu meminta rekomendasi kecamatan kemudian menyerahkan rancangan APBDes kepada kabupaten. Selanjutnya, pihak kabupaten memastikan kesesuaian dokumen anggaran dengan hal-hal yang bersifat administratif dan substantif, misalnya, kesesuaiannya dengan RKPDes, format penyusunan, peraturan lebih tinggi, kebijakan kabupaten dan lain-lain. Alokasi dana untuk tiap kegiatan harus mengacu standar harga yang berlaku di daerah atau berdasarkan pengalaman desa dalam pengadaan barang dan jasa. Bahkan, untuk menjamin ketepatan, beberapa desa studi telah melengkapi APBDesnya dengan RAB dan desain gambar. Kelengkapan ini ditunjang oleh keberadaan mantan Fasilitator Teknis PNPM yang berpengalaman dalam menghitung volume pekerjaan dan estimasi biaya seperti di Kabupaten Batanghari, Kabupaten Wonogiri, dan Kabupaten Ngada. APBDes yang sudah ditelaah dan ditetapkan melalui Perdes dilaporkan kembali kepada pihak kabupaten atau kecamatan sebagai pemenuhan prasyarat pencairan DD.

Tidak ada desa yang mempunyai mekanisme pertanggungjawaban hasil perencanaan dan penganggaran oleh Pemdes maupun utusan yang terlibat di dalam proses penyusunan. Bagi Pemdes, pelaporan ke atas merupakan bagian dari kewajiban, sedangkan ke masyarakat tidak penting karena dianggap segala keputusan didasarkan pada hasil Musrebangdes yang merupakan usulan masyarakat yang menggunakan sistem perwakilan.

Per dusun sangat mengetahui bahwa apa yang mereka usul tetap kami masukkan dalam RKPDes. Tidak ada penambahan dan tidak ada pengurangan dari pemerintahan desa, makanya kami tidak mengumumkan. Tapi apabila ada pihak dusun yang bertanya kepada pemerintah desa, kami jawab dan kami buktikan, ini RKPDes kita yang kita ajukan pada tahun ini” (Wawancara, laki-laki, 29, Sekdes, Kabupaten Merangin, 7 November 2015).

**Tabel 39. Praktik Akuntabilitas Pemerintah Desa ke Masyarakat**

Praktik Akuntabilitas	Batanghari		Merangin		Banyumas		Wonogiri		Ngada	
	TBJ	KSB	JRJ	SSB	DLG	KRM	KKR	BRL	NDN	LKS
Sosialisasi Perencanaan: RKPDes dan RPJMDes	Secara informal pada saat yasinan/forum jumatan	Secara informal pada saat yasinan	Ketetapan dianggap tertutup bagi kadus dan masyarakat	Secara informal pada saat forum jumatan	Secara informal pada forum RT/yasinan	Secara informal pada forum RT	Secara informal pada forum slapanan dusun	Secara informal pada forum slapanan dusun	Tidak ada karena menganggap sudah dibahas bersama	Ketetapan disampaikan di gereja saat forum keagamaan
Sosialisasi Penganggaran	Per kegiatan, ketika pembangunan hendak dimulai	Per kegiatan, ketika pembangunan hendak dimulai	Ketetapan dianggap tertutup bagi kadus dan masyarakat	Per kegiatan, ketika pembangunan hendak dimulai	Melalui papan informasi atau melalui rapat Dusun/RT	Melalui rapat dusun				
Pelaksanaan Pembangunan	Informal, di masjid setelah sholat Jumat	Penyerahan LPJ dari Kades ke BPD	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Penyerahan LPJ dari Kades ke BPD	Penyerahan LPJ dari Kades ke BPD	Penyerahan dan pembahasan LPJ melalui forum LPJ	Penyerahan dan pembahasan LPJ melalui forum LPJ
Pengawasan	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Melalui forum LPJ oleh BPD	Melalui forum LPJ oleh BPD
Pemeliharaan	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada

Keterangan: Tiang Berajo (TBJ); Kelok Sungai Besar (KSB); Jembatan Rajo (JRJ); Sungai Seberang (SSB); Deling (DLG); Karya Mukti (KRM); Kalikromo (KKR); Beral (BRL); Ndonga (NDN); dan Lekosoro (LKS).

Sumber: Diolah berdasarkan hasil Wawancara dengan Kades, sekdes, kadus, dan BPD.

**Tabel 40. Praktik Penyampaian Keluhan/Aspirasi Warga di Luar Mekanisme Formal**

Praktik Akuntabilitas	Batanghari		Merangin		Banyumas		Wonogiri		Ngada	
	TBJ	KSB	JRJ	SSB	DLG	KRM	KKR	BRL	NDN	LKS
Saluran pengaduan	Langsung ke Ketua RT, BPD, dan Kadus atau melalui forum pengajian, forum solat jumat	Langsung ke Ketua RT, kadus, Kades atau melalui forum yasinan	Langsung ke Ketua RT dan Kadus, atau forum pengajian	Langsung ke Kaur dan Kades, atau forum pengajian	Langsung ke Ketua RT, Kades, atau forum RT/yasinan	Langsung ke Ketua RT, atau melalui forum pengajian, arisan, pertemuan RT/dusun, PKK	Langsung ke Kadus atau melalui forum slapanan	Langsung ke Kades, kadus, Ketua RT/RW atau melalui forum slapanan	Langsung ke Ketua RT atau melalui pertemuan rutin RT	Langsung ke Ketua RT dan kadus, atau melalui pertemuan rutin RT
Hal yang paling sering dikeluhkan	Pembangunan	Bantuan, pembangunan	Pembangunan	Pembangunan	Pembangunan, bantuan	Pembangunan	Pembangunan	Pembangunan	Pembangunan	Bantuan
Persepsi warga marginal	Telah menerima manfaat pembangunan	Merasa bukan urusannya, menyadari bahwa Pemdes kesulitan mengakomodasi kebutuhan wilayah RT berpenduduk sedikit	Telah menerima manfaat pembangunan tetapi kurang transparan	Menerima saja pembangunan yang dilakukan desa	Telah menerima manfaat pembangunan	Telah menerima manfaat pembangunan	Telah menerima manfaat pembangunan	Telah menerima manfaat pembangunan	Telah menerima manfaat pembangunan	Telah menerima manfaat pembangunan

Keterangan: Tiang Berajo (TBJ); Kelok Sungai Besar (KSB); Jembatan Rajo (JRJ); Sungai Seberang (SSB); Deling (DLG); Karya Mukti (KRM); Kalikromo (KKR); Beral (BRL); Ndonga (NDN); dan Lekosoro (LKS).

Sumber: Diolah berdasarkan hasil FGD dan wawancara terhadap penduduk marginal.

Pemdes atau utusan desa biasanya menyampaikan sosialisasi hanya apabila ditanya atau secara informal didiskusikan pada saat forum keagamaan, pertemuan warga di tingkat RT/dusun, atau sekedar berkumpul santai di warung kopi. Sekalipun hasilnya disosialisasikan, itu dilakukan ketika RPJMDes, RKPDes, dan APBDes sudah sampai pada tahap final sehingga tidak ditemukan ruang bagi warga melakukan uji publik dan perubahan. Perubahan justru terjadi bila ada intervensi dari pihak supradesa sebagaimana ketika ada penambahan pendapatan desa yang bersumber dari DD seperti di Kabupaten Batanghari, Kabupaten Wonogiri, dan Kabupaten Ngada atau Bantuan Dana Aspirasi seperti yang terjadi di Kabupaten Banyumas.

“Perubahan APBDes tahun ini terjadi karena perubahan perhitungan anggaran dari kabupaten. Mekanisme perubahannya perangkat rapat di desa. Tidak ada pertemuan yang melibatkan warga. Perubahan tidak ada yang diusulkan oleh BPD, karena BPD selama ini sepakat saja. Lagi pula mereka kurang aktif.” (Wawancara, laki-laki, 44, Kaur Keuangan, Kabupaten Wonogiri, 17 Oktober 2015).

Dengan situasi demikian, Pemdes atau utusan desa yang terlibat dalam proses penyusunan hanya bisa memberikan pemahaman bahwa hal itu telah menjadi kesepakatan desa. Pemdes atau utusan desa meminta mereka yang berbeda pandangan untuk bersabar dan menyampaikan pendapatnya pada Musrenbangdes tahun berikutnya. Di sebagian besar lokasi studi, Pemdes menyatakan lebih sering menyampaikan keputusan pembangunan ketika proyek hendak dilaksanakan (lihat Tabel 39). Cara ini dilakukan untuk menghindari warga menagih bila disosialisasikan sesaat setelah proses penganggaran. Walaupun begitu, di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, kritik bermunculan dari para kadus, yang juga merupakan bagian dari pemerintahan desa, tentang usulan perencanaan yang keputusannya hanya diketahui oleh Kades dan beberapa kaur. Mereka, apalagi warga dusun, tidak mengetahui apakah usulan tersebut akan didanai atau tidak serta kapan waktu pelaksanaannya.

“Kepala Desa biasanya menyampaikan di forum-forum sosial seperti hajatan, forum kematian, dan juga pertemuan-pertemuan warga, baik tingkat RT, tingkat RW maupun dusun. Jika di forum RT banyak respon, tapi biasanya jika ada usulan tetap ditampung dulu untuk direncanakan tahun berikutnya.” (Wawancara, laki-laki, 53, kadus, Kabupaten Banyumas, 18 November 2015).

Meskipun akuntabilitas kepada masyarakat pada tahap perencanaan dan penganggaran terbatas, hal ini tidak menimbulkan konflik dalam kehidupan desa. Pada praktiknya, Pemdes tetap memiliki kemauan untuk mendengar keluhan warga di luar mekanisme formal penyelenggaraan pemerintahan desa (lihat Tabel 40). Sebagian besar peserta FGD di semua desa lokasi studi mengaku bahwa mereka secara personal dapat menyampaikan keluhan atau aspirasi langsung kepada Ketua RT, Kadus, dan Kades atau melalui forum kemasyarakatan dan keagamaan. Selain itu, dari sudut pandang kelompok marginal, sebagian besar warga mengaku tetap bisa merasakan manfaat pembangunan yang dilakukan oleh desa meski bukan mereka yang mengusulkannya secara langsung. Ketika membandingkan kondisi jalan di dusunnya sebelum dan sesudah dirabat, seorang narasumber mengatakan:

“... sangat bermanfaat karena sebelum dirabat hanya jalan tanah (makadam) yang ketika musim hujan akan becek dan mengganggu. Semua merasakan manfaatnya karena kalau bepergian menjadi lebih mudah dan gampang.” (Wawancara, perempuan, 49, kelompok marginal, Kabupaten Wonogiri, 11 Oktober 2015)

Namun demikian, beberapa warga marginal di Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, merasa kesulitan mendapat prioritas pembangunan karena suara mereka kalah banyak, atau warga Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, yang merasa Pemdesnya kurang transparan terkait pembangunan dan bantuan di desanya.

Tahap pelaksanaan, Pemdes di semua lokasi melakukan pelaporan realisasi penggunaan APBDes setiap semester kepada pihak kabupaten. Di Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Banyumas, Pemdes menyerahkan laporan kepada kecamatan untuk dikonsolidasikan. Laporan realisasi harus melampirkan bukti yang sah, termasuk Surat Pertanggungjawaban (SPJ) penggunaan DD menurut termin pencairannya, yaitu (1) penggunaan 40% anggaran desa pada termin pertama, (2) penggunaan 40% anggaran desa pada termin kedua, dan (3) penggunaan 20% anggaran desa pada termin ketiga. Untuk pembangunan fisik, SPJ dilengkapi foto tahap pelaksanaan, dengan rincian: 0%, 40%, 80%, dan 100% hasil pembangunan. SPJ kemudian diperiksa oleh Pemkab untuk melihat kesesuaian antara rencana dan realisasi keuangan desa. Pemeriksaan di tingkat kabupaten melibatkan beberapa instansi, yang umumnya meliputi BPMPD/Bappermas, Bagian Keuangan dan Bagian Hukum Setda, serta Inspektorat Daerah.

Pemeriksaan oleh Inspektorat Daerah memiliki tiga variasi, yaitu: (1) tiap semester sebagaimana di Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Ngada; (2) tiap akhir tahun seperti di Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Banyumas; dan (3) tiap termin penyaluran DD sebagaimana di Kabupaten Merangin.

Di Kabupaten Merangin dan Kabupaten Banyumas tidak ada mekanisme pelaporan hasil pelaksanaan kegiatan pembangunan oleh Pemdes, baik kepada BPD maupun masyarakat. Sedangkan di Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Batanghari, Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Pemdes hanya disampaikan secara tertulis ke BPD. Walaupun demikian, di Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, berdasarkan penjelasan Ketua BPD, setiap tahun Kades menyampaikan LKPJ kepada masyarakat di masjid setelah salat Jumat. Namun, penjelasan seperti ini tidak pernah didengar dari informan (warga) lain. Hal yang berbeda ditemukan di Kabupaten Ngada. Di kedua desa lokasi studi di kabupaten ini, warga dilibatkan dalam forum LKPJ Kades. Di forum ini, Kades menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan di akhir tahun anggaran.



**Gambar 17. Forum LKPJ di lokasi studi Desa Lekosoro, Kabupaten Ngada**

### **Kotak 12.** **Penyelenggaraan LKPJ oleh BPD Desa Ndona**

Kabupaten Ngada mewajibkan semua desa melaksanakan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) setiap akhir tahun dan akhir masa jabatan Kades. Kegiatan ini biasanya diselenggarakan satu hari pada rentang pertengahan bulan Desember sampai paling lambat akhir Maret, oleh BPD melalui forum Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Desa (LKPJ). Kades mengirimkan laporannya kepada BPD dan BPD diberi waktu 14 hari untuk membacanya sebelum rapat dilaksanakan. BPD mengundang seluruh warga untuk mendengarkan laporan Kades atas pelaksanaan kegiatan pembangunan di desa. Forum ini juga dihadiri oleh pihak kecamatan.

Pada forum ini, BPD memberikan catatan kritis terhadap LKPJ Kades. Harmonis tidaknya hubungan antara Kades dan BPD dapat diamati dalam forum ini. Kades Ndona mengatakan, "LKPJ boleh dikoreksi (diberi tanggapan) tapi tidak boleh ditolak oleh BPD. Karena LKPJ sudah dikirim ke Inspektorat Daerah sehingga tidak mungkin ada masalah. Tahun 2015, koreksi BPD adalah PADes masih rendah, banyak tunggakan iuran, dan Kades jarang turun ke bawah." Selain itu, masyarakat yang hadir hanya boleh mendengarkan tapi tidak boleh berpendapat karena kegiatan ini adalah forum BPD.

Tahap pengawasan dan pemeliharaan. Tidak ada penerapan prinsip akuntabilitas, baik yang sifatnya pelaporan dari Pemdes ke instansi/lembaga struktural di atasnya atau pun kepada masyarakat. Situasi seperti ini sejalan dengan tingkat keterlibatan Pemdes dan masyarakat yang makin menurun pada kedua tahap tersebut. Kegiatan evaluasi hasil pembangunan yang secara normatif didorong oleh PNPM pun rupanya tidak berlanjut ketika pembangunan selesai. Selain itu, kondisi ini juga menunjukkan lemahnya peran BPD sebagai lembaga pengawas kegiatan Pemdes, kecuali praktik baik yang ditunjukkan oleh desa-desa di Kabupaten Ngada. Di Desa Ndona (Kotak 12), ketua BPD yang seorang perempuan pernah menulis surat ke bupati lantaran mendapat respon kurang baik dari kontraktor yang diutus SKPD untuk melakukan pembangunan jalan di desanya. Dia merasa direndahkan ketika dia menjalankan fungsi pengawasan mendapat jawaban bahwa "perempuan tidak mengetahui campuran semen dan pasir."

## 5.6 Akuntabilitas dalam Tata Kelola Komunitas

Kelompok masyarakat tidak menerapkan prinsip akuntabilitas secara baku. Pada umumnya, kelompok ini lebih mengandalkan nilai saling percaya dan umumnya terbatas pada anggota organisasi/kelompoknya saja. Namun begitu, pada organisasi masyarakat yang dibentuk dan mendapat bantuan keuangan dari Pemdes, seperti PKK, Karang Taruna, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, terdapat mekanisme pelaporan kegiatan kepada bendahara desa melalui penyusunan LPJ. Sayangnya, tidak semua praktik ini berjalan baik di desa sebagaimana situasi yang ditemukan pada kelompok tani di Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, dan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, yang justru menimbulkan dugaan korupsi akibat pengelolaan bantuan kabupaten yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.

"Sisa dana bantuan untuk Gapoktan yang 60 juta sudah dicairkan tuh oleh ketua kelompok, sudah habis dibagi-bagi. Rekening kan memang atas nama dia, yang berhak mengeluarkan kan dia. Musyawarah? Malah jadi betinju, di sini betengkar." (Wawancara, laki-laki, anggota kelompok tani, Kabupaten Batanghari, 23 Oktober 2015)

## 5.7 Ketanggapan Pemerintah Desa

Ketanggapan merupakan prinsip tata kelola desa untuk menjawab kebutuhan warga, termasuk dalam hal penanganan peristiwa yang bersifat mendadak, mendesak, dan tidak rutin dilaksanakan. Dalam mekanisme formal penyelenggaraan Pemdes, bentuk ketanggapan ditunjukkan dengan mengakomodasi kebutuhan masyarakat melalui rangkaian musyawarah perencanaan yang secara terbuka di tingkat RT, dusun, atau desa. Berbagai kebutuhan warga tercermin dari prioritas usulan yang disepakati mengenai kegiatan fisik atau nonfisik. Kondisi berbeda terjadi di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin. Beberapa informan menyatakan kesulitan mengubah rencana pembangunan yang telah dikonsepsikan Pemdes meskipun masih dalam tahap dimusyawarahkan (Kotak 13).

### **Kotak 13. Rencana Desa Sudah Dikonsepkan dari Atas**

Pelaksanaan kegiatan Musrenbangdes di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, dilakukan tanpa didahului Musdus, namun dengan mengundang seluruh warga desa (sekitar 200 KK). Sayangnya, dari seluruh warga yang diundang, kehadiran peserta Musrenbangdes hanya sekitar 30 orang termasuk aparat Pemdes dan BPD. Menurut Kaur Umum desa ini, warga enggan hadir karena lebih mementingkan kegiatan mendulang emas sebagai tumpuan ekonomi ketimbang berpartisipasi dalam pembangunan desa. Oleh sebab itu, ia mengakui bahwa usulan kegiatan pembangunan telah dirancang terlebih dahulu oleh Pemdes untuk didiskusikan pada musyawarah.

"Masyarakat kan tidak tahu, awam, (jadi) kita lah yang mikirnya. Oh di situ perlu jalan rabat beton, di situ jalan rabat beton. Mana yang perlu, ada anggaran, kasih. Dari masyarakat tidak ada mikir, usul (juga) tidak ada, yang penting makan." (Wawancara, laki-laki, 36, Kabupaten Batanghari, 17 November 2015).

Situasi seperti ini diamini oleh seorang tokoh masyarakat (guru) yang menyatakan bahwa Pemdes tidak secara murni melakukan penggalian gagasan. Menurutnya, ini menjadi faktor lain yang menyebabkan Musrenbangdes tidak dihadiri oleh warga, yaitu selain dianggap tidak punya hasil (usulannya itu-itu saja), juga karena tidak diakomodasinya usulan warga bila berbeda dengan apa yang telah dirancang oleh Pemdes.

"Kebanyakan warga setuju-setuju saja. Seharusnya kita tahu dulu dananya berapa, diminta usulannya apa, dan kebutuhannya apa. (Tapi yang terjadi) Kades sudah merancang terlebih dahulu (usulannya) baru minta pendapat ke masyarakat. Di musyawarah, keputusan (seolah-olah) sudah ada. Ada yang beda pendapat, tapi kalo Kades sudah ngomong itu dan sudah banyak yang setuju, pendapatnya jadi tidak diterima. Kalau pun ada perdebatan itu pasti di belakang, kan gak ada hasilnya. Depan setuju-setuju, di belakang (baru bilang) tidak setuju." (Wawancara, laki-laki, guru, Kabupaten Merangin, 20 November 2015).

Peristiwa mendesak biasanya membutuhkan penanganan di luar sistem perencanaan. Pemdes dituntut fleksibel dalam menentukan berbagai tindakan. Beberapa bentuk ketanggapan Pemdes tercermin pada berbagai urusan, mulai dari peristiwa alam, pengelolaan SDA, hingga permasalahan sosial kemasyarakatan. Sebagai contoh, bentuk ketanggapan Pemdes dalam merespon peristiwa alam berlangsung di Desa Ndonga, Kabupaten Ngada. Pemdes membeli satu tangki air untuk dusun yang paling parah mengalami kekeringan. Dalam hal pengelolaan SDA, baik di Desa Jembatan Rajo dan Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, Kades cukup tanggap dalam pembuatan Perdes tentang Lubuk Larangan, yakni semacam penetapan batas wilayah sungai yang ikan atau kandungan material sungainya tidak boleh diambil sembarangan.

Ketanggapan Pemdes tergantung pada kepemimpinan Kades. Contoh baik ketanggapan ditunjukkan oleh Kades Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, yang turut mencarikan beasiswa bagi anak kurang mampu di wilayahnya, serta membentuk tim khusus sesuai kebutuhan, misalnya, tim pencarian ternak hilang dan tim siaga bencana. Kades juga pernah melakukan pencarian anak yang hilang melalui jaringan sopir dan penduduk perantauan yang ada di Jakarta hingga akhirnya anak tersebut ditemukan. Kades juga pernah mendamaikan dua pihak yang pernikahannya digagalkan

oleh salah satu calon mempelai dan membantu pengobatan gratis sebagian warga yang tidak memiliki kartu identitas ketika mengalami kecelakaan. Di Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, Pemdes membeli dua mobil dengan jenis bak terbuka dan van untuk berbagai keperluan masyarakat yang mendesak.

## 5.8 Ketanggapan Komunitas

Pada situasi lain, keberadaan beberapa kelompok, atau aktor di tataran komunitas juga memainkan peran dalam merespon peristiwa mendesak, terutama yang berkaitan dengan permasalahan sosial kemasyarakatan. Peran mereka pun sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari keberadaan aktor kunci yang juga terlibat dalam Pemdes, seperti kadus atau ketua RT. Selain itu, ada beragam ketanggapan di tingkat masyarakat, baik yang sudah sistematis maupun yang masih sporadis. Praktik ketanggapan masyarakat yang sudah sistematis ditunjukkan oleh Karang Taruna di Desa Kalikromo dan Beral, Kabupaten Wonogiri. Karang Taruna responsif membantu urusan warga dalam hal hajatan dan kematian (Kotak 14). Di desa-desa yang masih memelihara nilai adat dan agama seperti di Provinsi Jambi dan Provinsi NTT, urusan sosial kemasyarakatan seperti penyelesaian konflik KDRT, pencurian, pernikahan, kelahiran, dan kematian lebih sering diselesaikan secara adat dan agama sebelum dibawa ke tingkat desa.

### **Kotak 14. Sinoman, Bala Bantuan untuk Hajatan Masyarakat**

Masyarakat di Desa Kalikromo dan Beral di Kabupaten Wonogiri telah terbiasa saling membantu dalam urusan sosial, begitupun dengan para pemudanya. Di dua desa ini, keberadaan organisasi kepemudaan Karang Taruna, selain aktif dalam kegiatan pengembangan bakat olahraga dan seni, juga memberi layanan gratis kepada masyarakat dalam bentuk bantuan tenaga kepada mereka yang hendak menyelenggarakan kegiatan. Kegiatan ini dikenal sebagai "sinoman" yang mengantarkan hidangan dan mencuci peralatan makan-minum saat acara pernikahan, atau membantu warga ketika ada kematian mulai dari membersihkan rumah hingga menggali liang kubur.

Ketanggapan lain yang umum berlaku dalam komunitas adalah ikut membantu tetangga membangun rumah, merayakan pesta, membantu dalam kedukaan, kematian, ataupun membantu warga yang tertimpa bencana. Sayangnya, hampir di semua desa diakui bahwa sikap gotong-royong yang dimiliki warga dalam pembangunan infrastruktur publik makin menurun. Alasannya, lebih mementingkan kewajiban melaksanakan pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan hidup.

"Di daerah kita ini, budaya gotong royong jauh sekali, susah nian... di bidang apa saja. Buat jalan untuk kepentingan umum aja, payah. Misalnya lagi petani peternak, kalau ndak dijaga kan takut hilang. Ini pas giliran jaga aja payah, ada yang pergi ada yang tidak." (Wawancara, laki-laki, anggota kelompok tani, Kabupaten Batanghari, 23 Oktober 2015)

Ada desa yang warganya menuntut upah kerja lebih besar jika ada pembangunan yang didanai anggaran desa. Warga lebih bersemangat bergotong-royong jika ada pembangunan yang menggunakan dana swadaya masyarakat seperti terjadi di wilayah RT 15, Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari (Kotak 15).

### **Kotak 15.** **Urunan Warga Marginal untuk Perbaikan Jalan**

Di Desa Kelok Sungai Besar terdapat satu RT, yaitu RT 15, yang letaknya jauh dari pusat pemerintahan Desa. Untuk sampai ke RT 15, harus melewati jalan perusahaan perkebunan dan wilayah desa tetangga bentukan baru yang berasal dari permukiman Transmigrasi. RT yang jumlah warganya sekitar 20 KK ini menghadapi permasalahan yang sejak dulu belum pernah terselesaikan, yaitu kondisi jalan tanah merah yang merupakan akses keluar masuk warga rusak berat, apalagi saat hujan. Aliran listrik PLN juga belum masuk ke RT ini. Usulan Kades sudah sering disampaikan, namun selalu tidak mendapat prioritas.

Kades bukan tidak menyadari kondisi ini. Namun terbatasnya anggaran dan letak yang terpisah membuat niat untuk memperbaiki jalan masih terkendala. “Beberapa kali Musrenbangdes memang sudah direncanakan, sejak Kades Pak Tar, terus kito. Pak RT boleh buka dokumen perencanaan desa, semuanya ada. Tapi terkendala duitnya ndak ado, yang ngabulkannya ndak ado. Disamping itu kendala yang lain karena jalannya melalui jalan perusahaan perkebunan. Mudah-mudahan dengan adanya UU Desa ini, dutinya sudah lebih 1 milyar, di sini bisa kebagian,” (Wawancara, laki-laki, 37, Kades, Kabupaten Batanghari, 17 Oktober 2015)

Atas kondisi ini warga RT 15 menyepakati sebuah inisiatif untuk memungut Rp10/kg hasil produksi sawit tiap KK untuk kas pemeliharaan jalan (iuran ini naik menjadi Rp20/kg pada tahun 2015). Pada tahun 2014, kas tersebut digunakan untuk perbaikan jalan dengan menghabiskan dana sebesar 26 juta rupiah. Biaya paling besar adalah untuk menyewa bulldoser dan eskavator. “Memang di sini prioritas dari desa belum ada, semua masih swadaya. Eskavator satu jam sewanya Rp500.000 kali 40 jam. Berapa itu? Belum rollingnya, satu jam sejuta.” (Ketua RT 15, Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, 17 Oktober 2015). Meski upaya perbaikan telah dilakukan, nyatanya jalan yang ada sekarang kualitasnya masih belum bagus.

## **5.9 Beberapa Faktor yang Memengaruhi Tata Kelola di Desa**

Secara umum, factor-faktor terkait figur Kades, pengalaman PNPM, keberadaan fasilitator PNPM, dan adanya dukungan pemerintah supradesa serta partisipasi masyarakat desa dinilai memengaruhi praktik tata kelola di desa. Selain itu, dari luar desa, adanya tuntunan dan dorongan, atau paling tidak, contoh pelaksanaan dari Pemkab juga dinilai berpengaruh. Buruknya dukungan berbagai faktor tersebut berdampak negatif terhadap praktik tata kelola di desa.

Pengaruh Figur Kepala Desa. Figur Kades dianggap menentukan karena masyarakat di semua desa masih menganggap Pemdes merupakan lembaga yang paling dekat dalam kehidupan mereka, sekaligus juga yang paling penting. Sebagaimana dibahas dalam Bab Empat, pengertian kedekatan suatu lembaga dan aktor dengan masyarakat didefinisikan sebagai kemudahan akses masyarakat terhadap lembaga dan aktor tertentu dan juga ketanggapan dari lembaga dan aktor tersebut terhadap permasalahan dan kebutuhan masyarakat. Pentingnya keberadaan lembaga dan aktor dinilai dari peran, manfaat, dan fungsi mereka bagi masyarakat dalam penyelesaian berbagai masalah yang dihadapi. Masyarakat menganggap Pemdes, berikut kadus, sebagai lembaga yang paling penting sekaligus paling dekat. Artinya, Pemdes merupakan lembaga paling dominan dan tidak tergantikan di tengah masyarakat.

Kades sebagai pemimpin pemerintahan desa umumnya juga menjadi aktor yang dianggap paling penting dan paling dekat bagi masyarakat. Namun ada desa-desa yang menganggap Kadesnya tidak dekat dan tidak mudah ditemui, sulit dimintai tolong, dan tidak responsif terhadap persoalan dan kebutuhan masyarakat. Tabel 41 menunjukkan hasil penilaian pemantau lapangan<sup>21</sup> atas 10 Kades lokasi studi ini. Satu-satunya Kades yang mendapatkan penilaian sangat baik untuk tiga

<sup>21</sup>Penilaian subjektif pemantau lapangan ini dibuat setelah lima bulan pemantau berada di lapangan.

variabel penilaian adalah Kades Lekosoro di Kabupaten Ngada. Kades dengan penilaian paling kurang berada di Provinsi Jambi.

**Tabel 41. Penilaian Pemantau Lapangan Terhadap Kualitas Kepala Desa**

Desa	Penilaian Pemantau Lapangan berdasarkan variable			
	Partisipasi	Transparansi	Akuntabilitas	Ketanggapan
Ndona	Baik	Baik	Baik	Baik
Lekosoro	Sangat Baik	Sangat Baik	Sangat Baik	Baik
Kalikromo	Kurang baik	Baik	Kurang baik	Baik
Beral	Baik	Baik	Baik	Sangat baik
Deling	Sangat baik	Baik	Baik	Baik
Karya Mukti	Baik	Baik	Baik	Sangat baik
Tiang Berajo	Kurang Baik	Kurang baik	Baik	Kurang Baik
Kelok Sungai Besar	Sangat baik	Baik	Baik	Baik
Jembatan Rajo	Baik	Kurang baik	Kurang baik	Kurang baik
Sungai Seberang	Baik	Baik	Baik	Kurang Baik

Sumber: Penilaian subjektif pemantau lapangan berdasarkan variabel tata kelola pemerintahan yang baik.

Penilaian kinerja Kades tidak selalu berhubungan dengan dinamika Pilkades, khususnya kompetisi yang ketat telah dibahas pada Bab Empat. Dua desa di Kabupaten Ngada yang Pilkadesnya tanpa persaingan ternyata bisa memunculkan Kades yang baik bahkan sangat baik dalam tata kelola pemerintahan. Sementara itu, desa-desa yang Pilkadesnya kompetitif, kualitas Kadesnya ada yang baik ada juga yang kurang baik. Desa-desa yang proses Pilkadesnya dinamis dengan persaingan yang ketat antar calon justru memicu konflik. Warga terbelah dalam kubu pendukung calon. Setiap kubu sibuk menghasut warga untuk menentang kebijakan kandidat terpilih. Akibatnya, kinerja Kades tidak optimal.

Mekanisme Pilkades saat ini belum mampu menjaring calon pemimpin yang memiliki kemampuan sekaligus kemauan untuk membangun desa. Pilkades di Kabupaten Ngada yang tanpa kompetisi, tetapi justru bisa melahirkan pemimpin yang dinilai baik. Masyarakat Ngada dipengaruhi oleh kekuatan peran agama dan adat. Rasa sungkan dan budaya tahu diri mengurangi kompetisi. Namun di lain pihak, ada marga dan kekerabatan yang secara turun temurun sudah menjadi pemimpin di desa dan diterima secara adat dalam kehidupan masyarakat. Warga dari marga yang terkemuka ini pun memiliki akses terhadap modal ekonomi, manusia, dan sosial yang lebih besar dari lainnya sehingga kapasitasnya memang lebih baik dibandingkan yang lain. Di beberapa desa di Provinsi Jambi ada pandangan bahwa menjadi Kades bukan saja tugas pemerintahan, tetapi juga tugas budaya, adat bahkan agama. Selain itu, pendidikan dan pengalaman Kades juga menjadi pertimbangan penting. Sebagai contoh, Kades Lekosoro berusia muda, serta memiliki pengalaman sekolah dan bekerja di Jakarta yang memengaruhi gaya kepemimpinan yang mudah diterima masyarakat.

Di daerah lain, proses pemilihan Kades terkesan lebih sekular, dalam arti tidak terlalu dipengaruhi faktor agama dan adat. Di Kabupaten Banyumas, Pilkades dianggap bagian dari proses perjudian. Bahkan calon tertentu akan didukung penuh agar menang untuk tujuan memenangkan perjudian, tanpa mempertimbangkan kapasitas dan komitmennya. Meskipun belum terlihat implikasi proses perjudian ini terhadap kinerja Pemdus, tetapi tentu ada harga yang harus dibayar bagi

kemenangan calon yang didukung oleh bandar judi. Situasi ini menarik untuk ditelusuri hingga studi akhiran pada tahun 2018.

Pengalaman PNPM dan keberadaan fasilitator PNPM. Kecuali Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, yang menerima PNPM PISEW, semua desa lokasi penelitian adalah penerima PNPM Mandiri Perdesaan. Desa-desa tersebut didorong untuk mengadopsi praktik tata kelola pemerintahan yang partisipatif dan transparan, terutama melalui proses perencanaan dan penganggaran, serta penyusunan dokumen perencanaan pembangunan (RPJMDes dan RKPDes). Proses ini diperkenalkan dan dikawal oleh mantan fasilitator PNPM. Keberadaan fasilitator di masa lalu dianggap sangat kuat dalam memenangkan kompetisi dana PNPM. Tata kelola pemerintahan seperti yang diperkenalkan PNPM berkontribusi bagi kepemimpinan Kades di era PNPM. Di semua desa, Kades yang saat ini berkuasa sebenarnya mempunyai pengalaman dengan PNPM. Sayangnya, tidak semua desa menerapkan praktik tata kelola ala PNPM setelah berlaku UU Desa. Dari 10 desa, hanya dua desa yang masih menerima pendampingan pasca PNPM, yaitu desa-desa di Kabupaten Ngada. Pendampingan tersebut merupakan komitmen Pemkab Ngada yang mengembangkan program replikasi PNPM yang dibiayai dengan APBD Kabupaten Ngada, yaitu Program Pelangi Desa. Saat PNPM dihentikan, Program Pelangi Desa tetap mendampingi desa dalam melaksanakan kegiatan pembangunan.

Namun dari dua desa di Kabupaten Ngada tersebut, kualitas tata kelolanya tidak sama. Sebagaimana dijelaskan di atas, pengalaman PNPM bukanlah satu-satunya faktor yang berpengaruh. Ada berbagai faktor lain seperti kepemimpinan Kades, usia perangkat desa, atau model pemilihan perangkat desa (yang tidak mengedepankan profesionalisme, melainkan kedekatan dengan Kades), dan faktor lainnya. Hal ini tentu menjadi bahan menarik untuk terus ditelusuri hingga studi akhiran tahun 2018.

Adanya kabupaten yang melembagakan warisan PNPM dalam pemerintahannya merupakan hal positif. Pasca diundangkannya UU Desa, pemahaman umum adalah bahwa PNPM sudah berakhir. UU Desa dianggap sebagai transformasi PNPM dan dalam UU Desa sudah diakomodasi berbagai praktik baik di masa PNPM. Oleh karena itu, sangat lazim bahwa tidak ada kebijakan baru yang mencerminkan adopsi terhadap PNPM pasca UU Desa. Tetap adanya Program Pelangi Desa di Kabupaten Ngada tampaknya karena program ini sudah ada sebelum berlaku UU Desa. Oleh karena itu, keberadaannya saat ini adalah kelanjutan saja dari janji politik bupati di masa lalu<sup>22</sup>.

Sementara di tingkat desa, minimnya adopsi praktik PNPM karena Pemdes sekadar menjalankan perintah, terutama di tahun pertama pelaksanaan UU Desa. Mereka masih disibukkan oleh hal-hal teknis, seperti persyaratan pencairan DD, dan luput untuk berpikir tentang hal yang lebih strategis seperti pelembagaan nilai-nilai dan praktik PNPM.

Karena Pemdes hanya menjalankan perintah, maka kondisi di lapangan juga sangat dipengaruhi oleh kualitas peraturan yang terkait dengan pelaksanaan perencanaan pembangunan di desa, yang merupakan indikator penting tata kelola. Permendes PDTT No. 2/2015 sudah mengatur perencanaan cukup rinci, tetapi dari segi tahapan pelaksanaan Musrenbang tampaknya model pengaturan dalam Permendagri No. 66/2007 lebih baik dan lebih mudah diikuti karena menjelaskan kegiatan per tahapan sebagaimana berlaku dalam model perencanaan PNPM.

Selain itu, tidak adanya pendamping juga menyebabkan praktik perencanaan dan penganggaran berlangsung 'seadanya.' Di desa lokasi penelitian, hingga kegiatan studi awalan ini berakhir proses

---

<sup>22</sup>Bagaimana peran Pelangi Desa selama implementasi UU Desa akan ditelusuri lebih lanjut pada studi akhiran tahun 2018.

pengadaan Pendamping Desa (PD) belum juga selesai. Selain PD yang dimobilisasi oleh Pemerintah, setiap desa mendayagunakan kader-kader aktivis PNPM yang berpengalaman dalam pelaksanaan tata kelola kegiatan tingkat desa, kecuali di dua desa lokasi studi di Kabupaten Merangin. Wawancara dengan beberapa kader PNPM menunjukkan bahwa dinamika politik di kedua desa tersebut mendorong Kades harus memilih orang yang dekat dengannya sebagai perangkat desa. Bahkan di salah satu desa, jumlah perangkat desanya jauh melebihi rata-rata perangkat desa di lokasi penelitian lain. Kondisi ini diduga berhubungan dengan perjanjian pada proses Pilkades. Sebagaimana dijelaskan pada Bab IV, memang di desa-desa tersebut proses pemilihan perangkat desa dipengaruhi oleh kedekatan dengan Kades.

Dukungan Pemerintah Supradesa. Adanya dorongan sekaligus dukungan dari pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi maupun kabupaten, dinilai memberikan kontribusi besar bagi berjalannya tata kelola yang baik di desa. Untuk memahami hal ini perlu diketahui bagaimana kabupaten berhubungan dengan desa dalam konteks pelaksanaan UU Desa.

Jika secara kasar lima kabupaten lokasi penelitian dikategorisasikan berdasarkan dukungan dan dorongan yang mereka berikan kepada Pemdes, maka yang paling baik adalah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Batanghari, kemudian diikuti oleh Kabupaten Banyumas, Kabupaten Wonogiri dan terakhir adalah Kabupaten Merangin. Kabupaten Ngada dan Kabupaten Batanghari dianggap memberikan dukungan bagus karena kedua kabupaten ini memberikan panduan yang memadai terkait pelaksanaan UU Desa dan tata kelola desa. Mereka juga membuat kelembagaan pendukung, yaitu tim asistensi desa untuk pelaksanaan UU Desa. Namun, Kabupaten Ngada dinilai lebih baik karena selain membuat tim asistensi mereka juga masih menjalankan program Pelangi Desa yang memberikan fasilitasi tambahan kepada desa dalam proses perencanaan dan penganggaran. Meskipun secara umum proses pelaksanaan UU Desa di setiap daerah cenderung terburu-buru dan berorientasi pada pemenuhan syarat-syarat administrasi penatalaksanaan anggaran, namun di kedua kabupaten ini sudah ada tim asistensi yang ke depan bisa mendorong agar desa tidak lagi hanya berpikir soal teknis, sekadar pemenuhan syarat administratif, tetapi lebih pada kualitas pembangunan desa.

Sebetulnya Kabupaten Banyumas juga memberikan dukungan yang baik dalam pelaksanaan UU Desa, yaitu dengan membuat kelembagaan yang sama dengan Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Ngada, yaitu tim fasilitasi pelaksanaan UU Desa. Hanya saja pada saat yang sama Kabupaten Banyumas membuat kebijakan yang kontraproduktif terhadap pengakuan atas kemandirian desa, yaitu program Bantuan Keuangan Khusus untuk Desa (BKKDes). Kebijakan ini dijalankan Pemkab Banyumas untuk menyalurkan anggaran yang ada di APBD dan/atau Dana Aspirasi Anggota DPRD yang sifat kegiatannya berada dalam lingkup desa (skala kewenangan desa) dan secara normatif tidak bisa dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Melalui kebijakan ini BKKDes tetap dicatatkan dalam pendapatan desa, namun dilaksanakan oleh Pemkab melalui pihak ketiga. Kebijakan ini mendapat banyak kritik karena diduga mengandung unsur politis sebagai bentuk lain dari dana aspirasi anggota DPRD. Bagi sebagian kalangan, bila Pemkab memiliki komitmen terhadap kedaulatan desa, maka dana tersebut bisa dimasukkan saja menjadi bagian dari dan tambahan pada ADD yang secara penuh menjadi kewenangan Pemdes.

Sementara itu, Kabupaten Wonogiri tidak memiliki inisiatif kebijakan untuk meringankan beban Pemdes yang masih belajar mengelola anggaran dan pembangunan dengan anggaran yang cukup besar. Di kabupaten ini, secara kelembagaan dua SKPD yang berwenang dalam urusan desa di tingkat kabupaten bahkan berkonflik satu sama lain. Bagian Pemerintahan Desa di Kantor Sekretariat Daerah cenderung tidak akur dan tidak berkoordinasi dengan lembaga Bapermas yang mengurus pemberdayaan masyarakat desa. Lebih dari itu, praktik-praktik yang dijalankan pemerintah kabupaten dianggap oleh beberapa Kades juga memberatkan, seperti menyusun RAB

dan SPJ yang terlalu ketat. Praktik itu tampaknya bukan berdasarkan kebijakan, namun merupakan tradisi birokrasi lama yang masih memegang ungkapan, “jika bisa dipersulit kenapa dipermudah.”

Kabupaten Merangin juga tidak memiliki inovasi untuk meringankan beban Pemdes dalam melaksanakan UU Desa. Di kabupaten ini tidak terlihat ada kepedulian terhadap urusan Pemdes seperti sulitnya melibatkan mereka dalam perencanaan pembangunan dan musyawarah rutin desa, sehingga bisa dikatakan Pemdes berjalan sendiri. Di kabupaten ini juga lebih terasa adanya intrik-intrik yang mengarah kepada penyalahgunaan wewenang. Meskipun belum sepenuhnya bisa disimpulkan mengarah pada korupsi, tapi secara umum kondisi semacam ini memperlihatkan terbatasnya praktik tata kelola yang baik (lihat Bagian 5.3 dan 5.5). Sebagaimana pepatah melayu mengatakan “guru kencing berdiri murid kencing berlari” maka pada tingkat tertentu bisa dipahami bila desa-desa di Kabupaten Merangin tidak memperlihatkan tata kelola yang baik karena yang seharusnya mereka panuti, ternyata juga tidak melaksanakan nilai-nilai tersebut.

Kategorisasi kabupaten ini memberikan penilaian kualitatif, tapi gambaran ini tidak bisa serta merta diterjemahkan ke tingkat desa. Meskipun dua desa di Kabupaten Merangin, misalnya, bila dibandingkan dengan desa-desa di kabupaten lain, jauh lebih terbatas dalam hal praktik tata kelola yang baik, tapi desa-desa di kabupaten yang dianggap baik, seperti Kabupaten Batanghari, juga tidak semuanya bagus. Bahkan Desa Tiang Berajo di kabupaten ini tidak jauh berbeda dengan dua desa di Kabupaten Merangin. Artinya, pasti ada faktor spesifik di tingkat desa yang memberikan pengaruh terhadap perbedaan kualitas tersebut.

Empat desa di Provinsi Jawa Tengah sebetulnya memiliki kualitas cukup bagus. Selain berbagai faktor yang disebut di atas, desa-desa di Provinsi Jawa Tengah secara umum beruntung karena adanya program provinsi. Program ini memberi bantuan dana kepada desa sebelum pelaksanaan UU Desa untuk dikelola sebagaimana mekanisme yang ditetapkan UU Desa. Provinsi Jawa Tengah adalah satu-satunya provinsi lokasi penelitian yang memiliki inovasi semacam ini. Tujuan dari program ini adalah untuk melatih Pemdes agar ketika UU Desa dilaksanakan Pemdes sudah memiliki pengalaman melaksanakannya meskipun dalam skala terbatas. Namun sayangnya, pelaksanaan program ini tampaknya tidak berjalan sepenuhnya sebagaimana yang direncanakan karena kurang pendampingan. Meskipun ada pendamping PNPM, tapi karena mekanisme teknis UU Desa belum ada di kabupaten sehingga tidak sepenuhnya pengalaman itu sama dengan pengalaman melaksanakan ketentuan UU Desa yang sesungguhnya.

Keterlibatan masyarakat. Tidak terlihat nyata adanya kemauan masyarakat untuk terlibat dalam tata kelola pemerintahan desa di lokasi penelitian. Pada umumnya warga menganggap urusan pemerintahan desa adalah urusan Pemdes atau urusan para elite dan tokoh masyarakat. Kepedulian mereka terbatas pada urusan pelayanan administrasi dan pelayanan publik yang mereka adalah pengguna layanan. Makin jauh posisi masyarakat dalam spektrum hubungan dengan pemerintahan desa, makin kuat pemahaman seperti ini. Artinya, di kalangan kelompok perempuan, meskipun sudah mendapat pemberdayaan oleh PNPM, tetapi umumnya mereka tetap terpinggirkan dalam proses tata kelola desa. Demikian juga dengan kelompok marginal lain yang beranggapan bahwa mereka tidak mempunyai tanggung jawab atau peran dalam memastikan berjalannya tata kelola pemerintahan yang baik. Warga yang menaruh perhatian pada tata kelola desa masih jarang terlihat.

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa sebetulnya partisipasi masyarakat cukup tinggi, tetapi itu hanya terjadi bila kegiatan atau pertemuan diadakan di bawah tingkat desa, seperti dusun, RW atau RT. Situasi itu terjadi, selain terkait persoalan akses, juga disebabkan secara tradisional pada tingkat dusun dan RW itulah masyarakat biasa dan merasa nyaman berkumpul. Oleh karena itu, kegiatan Musrenbangdes yang diadakan sejak dari tingkat dusun atau bahkan tingkat RT, biasanya

dihadiri oleh banyak warga. Sebaliknya, bila kegiatan diadakan pada tingkat desa, partisipasi warga menurun. Selain itu, karena masyarakat sendiri secara tradisional sudah memiliki forum-forum pertemuan rutin untuk berbagai kegiatan sosial dan budaya, maka bila kegiatan formal desa disatukan dengan kegiatan ini otomatis juga akan dihadiri banyak warga. Itulah yang terjadi di desa di Provinsi Jawa Tengah yang biasanya kegiatan desa diselipkan dalam pertemuan rutin warga. Hal yang sama juga berlaku dalam kegiatan pembangunan, masyarakat akan terlibat bila lokasi pembangunan berada di sekitar tempat tinggal mereka. Jika kegiatan atau pertemuan diadakan di tingkat desa, kegiatan atau pertemuan yang sama itu kemungkinan besar akan dihadiri oleh sedikit warga.

Selain soal kesadaran bahwa urusan tata kelola desa adalah urusan elite desa, rendahnya partisipasi warga dalam urusan ini juga disebabkan oleh warga sendiri disibukkan aktivitas kegiatan harian mereka. Kondisi ini diperparah oleh kurangnya upaya Pemdes untuk menyesuaikan agenda kegiatan mereka dengan kesibukan rutin warga. Pada masa sibuk secara umum warga memang susah diajak berpartisipasi. Situasi lebih parah ditemukan di dua desa, satu di Kabupaten Merangin dan satu lagi di Kabupaten Ngada yang sepanjang tahun partisipasi warganya sangat rendah. Warga desa di Kabupaten Merangin sibuk dengan penambangan emasnya disebabkan pada saat yang sama harga komoditas andalan mereka, karet dan sawit, anjlok. Oleh karena itu, tambang emas menjadi seperti “rejeke nomplok” yang tidak patut disia-siakan. Pada desa di Kabupaten Ngada, warga disibukkan dengan panen cengkeh yang harganya dua tahun belakangan ini terus meningkat. Tidak adanya alternatif mata pencaharian lain yang bisa diandalkan membuat warga juga tidak mau menyia-nyiakan kesempatan ini. Selama tambang emas dan panen cengkeh dinilai memberi penghasilan luar biasa tinggi, susah bagi Pemdes mengumpulkan warga, walau hanya untuk rapat.

BPD umumnya dianggap warga sebagai bagian dari masyarakat, dan bukan sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan. Anggapan ini datang dari fakta bahwa BPD di sebagian besar desa tidak aktif. Hanya di Kabupaten Ngada yang BPDnya aktif dan memberikan kontribusi penting bagi berjalannya tata kelola pemerintahan yang baik. Di dua desa di Kabupaten Ngada, BPD memiliki kewenangan cukup besar dan bisa memengaruhi Pemdes dalam menjalankan pemerintahan. Setiap tahun BPD menggelar acara khusus untuk mereview hasil kegiatan pembangunan dan mendiskusikan laporan pertanggungjawaban Kades. Keaktifan BPD, baik perorangan anggota maupun kelembagaan, memberi pengaruh terhadap berjalannya tata kelola pemerintahan yang baik.

## VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 6.1 Kesimpulan

Pembahasan pada bab-bab sebelumnya bisa dikerucutkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Lima tahun terakhir secara umum kondisi lima aset utama penghidupan masyarakat desa bervariasi. Kondisi aset manusia dan sosial terbilang baik, sedangkan aset ekonomi, infrastruktur fisik, dan alam di Jawa lebih baik dibandingkan dengan di desa-desa di luar Jawa.
  - a. Kondisi aset manusia membaik. Hal ini dapat dilihat dari makin banyaknya warga lulusan SMA dan perguruan tinggi (aspek pendidikan) serta tidak terjadinya epidemi penyakit (aspek kesehatan).
  - b. Kondisi aset sosial masyarakat desa terbilang baik. Hal ini ditandai dengan terus berlangsungnya keguyuban dalam tradisi seperti hajatan, tegak rumah, dan upacara kematian. Pengaruh agama dan adat masih kuat di semua desa. Namun dalam proyek infrastruktur yang dibiayai pemerintah, masyarakat di Provinsi Jambi mulai sulit untuk diorganisasikan karena mereka makin berorientasi upah.
  - c. Kondisi aset ekonomi masyarakat di lokasi studi bervariasi. Di Provinsi Jambi, perekonomian masyarakat desa menurun karena jatuhnya harga komoditi karet dan sawit. Di Kabupaten Ngada, warga mengandalkan cengkeh, jagung, dan ternak. Harga cengkeh yang meningkat turut berkontribusi pada perbaikan kesejahteraan warga di Desa Ndonga. Di Provinsi Jawa Tengah, masyarakat menanam lebih banyak jenis tanaman, seperti padi, singkong, lada, dan tembakau; selain itu, mereka juga melakukan pembibitan tanaman. Kedua hal itu menjadikan kondisi ekonomi mereka cukup stabil. Kegiatan ekonomi masyarakat di semua desa umumnya ditunjang oleh lembaga-lembaga keuangan baik formal maupun informal.
  - d. Kondisi infrastruktur fisik di desa lokasi studi di Provinsi Jawa Tengah lebih baik dibandingkan dengan lokasi lainnya. Ada dua desa studi, yaitu Lekosoro dan Sungai Seberang, yang akses jalannya rusak dan belum dialiri listrik. Desa Beral dan Sungai Seberang belum mendapat sinyal seluler.
  - e. Kondisi alam di desa lokasi di Jambi dan NTT kerap terganggu, baik oleh bencana alam maupun perbuatan manusia. Bencana alam berupa banjir dan longsor kerap kali mengakibatkan kerusakan aset infrastruktur. Tak hanya itu, meski ditemukan adanya upaya konservasi, alam yang menjadi sumber daya mulai rusak. Kerusakan terparah terjadi di Desa Sungai Seberang akibat penambangan emas ilegal sejak 2011. Ketersediaan air bersih masih terbatas di banyak lokasi, terutama di musim kemarau.
2. Secara umum praktik tata kelola yang baik sudah mulai berjalan, tetapi dengan kualitas yang beragam antardesa dan antartahapan kegiatan.
  - a. Partisipasi dalam Musrenbang penyusunan RPJMDes tinggi karena ada pertemuan untuk penggalan gagasan pembangunan hingga tingkat dusun. Umumnya kegiatan penyusunan RPJMDes dilakukan pada era PNPM dan difasilitasi oleh fasilitator. Sementara itu, untuk penyusunan RKPDes hanya dilakukan di tingkat desa dan melibatkan perwakilan warga yang umumnya elite desa.

- b. Tidak ada upaya khusus dari Pemdes untuk menghadirkan anggota rumah tangga miskin dan kelompok marginal dalam perencanaan.
  - c. Partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan tinggi, terutama jika dilaksanakan secara swakelola dan bermanfaat langsung bagi warga. Namun, dalam alokasi tenaga kerja tidak ada afirmasi untuk memprioritaskan rumah tangga miskin dan marginal sebagai tenaga kerja.
  - d. Transparansi masih bersifat reaktif ketimbang proaktif. Artinya, Pemdes tidak akan berinisiatif menyampaikan informasi kepada masyarakat bila masyarakat tidak memintanya. Informasi mengenai proyek diumumkan menjelang pelaksanaannya. Masyarakat dan aparat sama-sama menganggap informasi tentang kegiatan pembangunan, kecuali tentang hari orang kerja (HOK), tidak perlu diketahui terutama bila dilakukan secara swakelola. Namun, bila dikerjakan oleh pihak ketiga, masyarakat sering menuntut transparansi.
  - e. Akuntabilitas pemerintahan desa umumnya bersifat ke atas, yaitu dalam bentuk pelaporan kepada pemerintah kabupaten (Pemkab). Pelaporan penggunaan dana dilakukan Pemdes kepada Pemkab dan Pemerintah sebagai kewajiban untuk memenuhi syarat pemeriksaan dan pencairan tahap/tahun berikutnya. Akuntabilitas ke bawah yaitu melaporkan hasil pelaksanaan pembangunan kepada warga umumnya tidak dilaksanakan Pemdes, kecuali di Ngada.
  - f. Ketanggapan Pemdes pada umumnya sudah baik, terutama terhadap kebutuhan mendesak. Indikasi awal menunjukkan bahwa secara umum kebutuhan strategis yang disalurkan melalui Musrenbang sudah diakomodasi. Namun prioritas pelaksanaannya belum mempertimbangkan kebutuhan masyarakat. Ketanggapan Pemdes juga dipengaruhi oleh karakter kepala desa (Kades).
  - g. Terdapat indikasi awal bahwa daerah-daerah dengan praktik tata kelola kurang baik berpotensi melakukan tindakan melawan hukum, seperti korupsi, kolusi, dan penyalahgunaan wewenang.
  - h. Beberapa faktor kunci yang memengaruhi tata kelola pemerintahan desa, yaitu (a) figur kepala desa; (b) pengalaman PNPM dan keberadaan fasilitatornya; (c) dukungan pemerintah supradesa; dan (d) keterlibatan masyarakat. Faktor-faktor tersebut pada akhirnya memengaruhi bagaimana desa menjalankan roda pemerintahan, memberikan pelayanan, dan mengelola aset penghidupannya.
3. Secara umum tata kelola pemerintahan yang dilaksanakan Pemdes belum sepenuhnya terkait dengan usaha pemenuhan kebutuhan masyarakat.
- a. Secara umum, aspirasi masyarakat cukup terakomodasi dalam perencanaan desa. Hal ini karena ada kecenderungan untuk mendistribusikan proyek pembangunan secara merata di semua dusun dengan mempertimbangkan jumlah penerima manfaat terbanyak. Akibatnya, wilayah dengan penerima manfaat kecil seringkali terkesampingkan.
  - b. Belum ada upaya khusus untuk mengikutsertakan kaum marginal, terutama perempuan, miskin, lansia, difabel, kaum minoritas suku dan agama dalam proses pembangunan di desa.
  - c. Pelaksanaan UU Desa di tahun pertama terkesan kurang siap baik dari sisi regulasi maupun kelembagaannya. Situasi ini menghambat pemdes untuk menyesuaikan rencana pembangunannya dengan mengakomodasikan DD.

- d. Peran BPD dalam pemerintahan desa masih terbatas. Tidak ada kegiatan internal yang dilakukan BPD. BPD hanya menghadiri rapat-rapat yang diselenggarakan Pemdes.
4. Peran kelembagaan lokal di luar Pemdes dan mantan aktivis PNPM belum maksimal dalam proses tata kelola pemerintahan desa.
    - a. Lembaga kemasyarakatan yang ada di desa belum memberikan pengaruh yang signifikan dalam peningkatan tata kelola pemerintahan desa. Sejauh ini perannya baru terbatas sebagai penyelenggara kegiatan rutin yang memang sudah terprogram dari atas atau penyelenggara kegiatan perayaan hari besar.
    - b. Mantan aktivis PNPM yang terlibat dalam pemerintahan desa memanfaatkan pengalaman mereka di PNPM telah memengaruhi jalannya tata kelola desa. Mereka biasanya ikut serta menjadi anggota TPK, KPMD, staf honorer Pemdes, dll. Namun, keterlibatan mereka dalam pemerintahan desa sangat tergantung pada dinamika politik di desa.

## 6.2 Rekomendasi

1. Sosialisasi perlu dilakukan secara lebih luas dan merata ke masyarakat, BPD, dan lembaga-lembaga lain di desa untuk memperbaiki tata kelola pelaksanaan UU Desa. Saat ini, masyarakat tidak mengetahui apa yang berubah dengan mekanisme pembangunan setelah adanya UU Desa. Perangkat desa perlu mendapat pelatihan teknis tentang mekanisme penatalaksanaan UU Desa.
2. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi Pemdes kepada masyarakat, perlu disusun mekanisme pertanggungjawaban dan model penyampaian informasi yang efektif dan sederhana dengan memerhatikan kebiasaan di masyarakat. Misalnya, Pemdes dapat memanfaatkan forum-forum masyarakat di tingkat RT/RW/dusun yang biasanya banyak dihadiri warga.
3. Peran Pendamping Desa dalam pelaksanaan UU Desa harus lebih diarahkan untuk mendorong Pemdes dan masyarakat memberikan perhatian lebih pada upaya pemberdayaan masyarakat guna meningkatkan partisipasi masyarakat, khususnya kelompok marginal, dalam proses pembangunan desa. Dalam hal ini, pendamping perlu ditingkatkan kemampuannya dalam menggali kebutuhan warga, tidak semata-mata memastikan agar Pemdes tertib administrasi.
4. Pemerintah perlu menyusun regulasi yang mendorong pemerintah daerah untuk memberikan pendampingan lebih intensif kepada Pemdes. Regulasi pendampingan yang dimaksud harus disertai dengan kewajiban menganggarkan biaya pendampingan dan pelatihan dalam APBD. Dalam hal ini, ruang yang diberikan oleh UU Desa untuk memperkuat peran kecamatan dapat ditindaklanjuti dengan meningkatkan jumlah dan kapasitas staf di kecamatan, serta meningkatkan insentif dalam APBD.

## DAFTAR ACUAN

- Anggita, Tiara (2013) 'Dukungan Modal Sosial Dalam Kolektivitas Usaha Tani Untuk Mendukung Kinerja Produksi Pertanian: Studi Kasus Kabupaten Karawang dan Subang.' *Journal of Regional and City Planning* 24 (3), 203–226.
- Antlöv, Hans, Anna Wetterberg & Leni Dharmawan (2016) 'Village Governance, Community Life, and the 2014 Village Law in Indonesia' [Tata Kelola Pemerintahan Desa, Kehidupan Masyarakat, dan Undang-Undang Desa 2014 di Indonesia]. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52 (2), 161-183.
- Blind, Peri K. (2006) 'Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues' [Membangun Kepercayaan terhadap Pemerintahan di Abad ke-21: Tinjauan Literatur dan Isu yang Berkembang]. Paper presented at the 7<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, 26–29 June 2007, Vienna, Austria, [dalam jaringan] <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025062.pdf>> [5 Januari 2016].
- Dharmawan, Leni, Indriana Nugraheni, dan Ratih Dewayanti (2014) 'Studi Kelompok Masyarakat PNPM.' Kertas Kerja. Jakarta: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).
- Dwiyanto, Agus (2010) *Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- International Fund for Agricultural Development (1999) *Good Governance: An Overview* [Tata Kelola Pemerintahan yang Baik: Sebuah Ikhtisar]. Rome: International Fund for Agricultural Development [dalam jaringan] <[http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/pregled-dobro\\_upravljenje.pdf](http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/pregled-dobro_upravljenje.pdf)> [21 Juni 2016].
- Johnston, Michael (2004) 'Good Governance: Rule of law, Transparency and Accountability' [Tata Kelola Pemerintahan yang Baik: Aturan Hukum, Transparansi dan Akuntabilitas]. New York: Colgate University [dalam jaringan] <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf>> [21 Juni 2016].
- Mansuri, Ghazala, and Vijayendra Rao (2013) 'Localizing Development: Does Participation Work?' [Melokalisasi Pembangunan: Apakah Partisipasi Bekerja dengan Baik?] International Bank for Reconstruction and Development, The Washington DC: World Bank [dalam jaringan] <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11859/9780821382561.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [29 April 2016].
- Mills, Charles Wright (1956) *The Power Elite*, New York.
- PSF–World Bank (2013) *Laporan Akhir Studi Kelembagaan Lokal Ke-3*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat bekerjasama dengan TNP2K dan PNPM Support Facility [dalam jaringan] <<http://psflibrary.org/catalog/repository/Studi%20kelembagaan%20tingkat%20lokal.pdf>> [7 April 2017].

- Putnam, Robert D., Robert Leonardi, dan Raffaella Y. Nanetti (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* [Mengupayakan Demokrasi: Tradisi-Tradisi Kewarganegaraan pada Masyarakat Modern di Italia]. New Jersey: Princeton University Press.
- Smyth, S. (2009) 'Public Accountability: A Critical Approach' [Akuntabilitas Publik: Sebuah Pendekatan Kritis]. *Journal of Finance Management in Public Services* 6 (2): 27–45 [dalam jaringan] <[http://www.cipfa.org/~media/files/policy%20and%20guidance/the%20journal%20of%20finance%20and%20management%20in%20public%20services/vol%206%20no%202/jour\\_vol6\\_no2\\_b.pdf](http://www.cipfa.org/~media/files/policy%20and%20guidance/the%20journal%20of%20finance%20and%20management%20in%20public%20services/vol%206%20no%202/jour_vol6_no2_b.pdf)> [21 Juni 2016].
- Syukri, Muhammad, M. Sulton Mawardi, dan Akhmadi (2013) 'A Qualitative Study on The Impact of The PNPM-Rural In East Java, West Sumatera, and Southeast Sulawesi' [Studi Kualitatif Dampak Pelaksanaan PNPM-Perdesaan di Jawa Timur, Sumatera Barat, dan Sulawesi Tenggara]. Laporan Penelitian. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Syukri M., Hastuti, Akhmadi, Kartawijaya, dan Kurniawan A. 2014, "Studi Kualitatif Proliferasi & Integrasi Program Pemberdayaan Masyarakat," Laporan Penelitian. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Syukri, Muhammad, dan M. Sulton Mawardi (2014) 'Sharing Knowledge on Community-Driven Development in Indonesia' [Berbagi Pengetahuan tentang Pembangunan Berbasis Masyarakat]. Laporan Penelitian. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- UNDP (1997) *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Governance Policy Paper* [Tata Kelola Pemerintahan bagi Pembangunan Manusia Berkelanjutan: Sebuah Dokumen Kebijakan UNDP]. [dalam jaringan] <<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>> [9 Juni 2016].
- UNESCAP (2009) *What is Good Governance?* [Apa yang Dimaksud dengan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik?]. [dalam jaringan] <<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>> [9 Juni 2016].
- United Nations (2015) *Responsive and Accountable Public Governance* [Tata Kelola Pemerintahan Publik yang Responsif dan Akuntabel]. World Public Sector Report. New York: Departemen of Economic and Social Affairs UN. [dalam jaringan] <<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>> [21 Juni 2016].
- Voss, John (2012) 'PNPM Rural Impact Evaluation' [Evaluasi Dampak PNPM-Perdesaan]. Jakarta: PNPM Support Facility. [dalam jaringan] <<http://pnpm-support.org/publication/pnpm-rural-impact-evaluation-report-2012>>.
- Weiss, Friedl, dan Silke Steiner (2006) 'Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison' [Transparansi sebagai Elemen Tata Kelola Pemerintahan yang Baik dalam Praktik Uni Eropa dan WTO: Ikhtisar dan Perbandingan]. *Fordham International Law Journal* 3 (5) [dalam jaringan] <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2076&context=ilj>> [21 Juni 2016].

Woodhouse, Andrea (2012) 'Governance Review of PNPM Rural: Community Level Analysis—Final Report' [Tinjauan Tata Kelola Pelaksanaan PNPM-Perdesaan: Analisis Tingkat Masyarakat—Laporan Final]. Jakarta: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat.

World Bank (1992) *Governance and Development* [Tata Kelola Pemerintahan dan Pembangunan]. New York: The World Bank. [dalam jaringan] <[http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance\\_and\\_Development\\_1992.pdf](http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf)> [9 Juni 2016].

World Bank (2003) *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* [Laporan Pembangunan Dunia 2004: Menyediakan Layanan bagi Masyarakat Miskin]. Washington, DC: World Bank Group. [dalam jaringan] <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [29 April 2016].

### **Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah**

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

PP No. 22 Tahun 2015 tentang Perubahan PP 60 No. 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa.

PP No. 47 Tahun 2015 tentang Perubahan PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa.

PP No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa

Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Permendagri No. 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Permendagri No. 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Permendagri No. 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa

Permendagri No. 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa

Permendes PDTT No. 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Desa.

Permendes PDTT No. 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa.

Permendes PDTT No. 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015.

## **The SMERU Research Institute**

Telephone : +62 21 3193 6336  
Fax : +62 21 3193 0850  
E-mail : [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id)  
Website : [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)  
Facebook : @SMERUInstitute  
Twitter : @SMERUInstitute  
YouTube : The SMERU Research Institute

