

BAB I

PENDAHULUAN

A. KETERBELAKANGAN dan PEMBANGUNAN

Masalah yang dihadapi negara-negara sedang berkembang atau negara dunia ketiga setelah memproklamkan kemerdekaannya adalah masalah keterbelakangan (*underdevelopment*). Menurut Frank (1984) keterbelakangan merupakan hasil dari kontak yang diadakan oleh negara-negara berkembang dengan negara-negara maju. Kontak dengan negara-negara maju tidak menularkan nilai-nilai modern yang dibutuhkan pembangunan, tetapi sebaliknya dia membutuhkan suatu kolonialisme didalam negeri yang dilakukan oleh kaum elite dari negara-negara berkembang yang bekerja sama dengan kaum pemodal dari luar negeri dan mengeksploitir rakyat miskin dinegeri tersebut. Untuk melihat fenomena keterbelakangan yang dialami negara-negara berkembang paling tidak dapat dianalisis dengan menggunakan dua teori pembangunan, yaitu teori modernisasi dan teori ketergantungan (*dependensi*).

Dalam teori modernisasi dengan pendekatan psikologis, menekankan bahwa pembangunan ekonomi tidak terjadi pada negara-negara berkembang karena orang-orang di negara-negara tersebut belum memiliki mentalitas yang cocok untuk pembangunan (Frank (1984)). Salah seorang pelopor dari teori ini, David Mc Clelland (1961) mengemukakan bahwa orang-orang di negara-negara berkembang tidak memiliki apa yang disebutnya sebagai *n Ach (need for achievement)*, atau dorongan untuk berhasil. Salah satu penyebab tidak adanya *n Ach* ini bisa didapatkan pada cerita anak-anak di negara-negara berkembang, yang kebanyakan bersifat fatalistis dan cenderung untuk menyelesaikan persoalan dengan menyerahkannya kepada nasib. Pelopor lain dari teori ini, Everett Hagen (1962) mengatakan bahwa orang-orang di negara-negara berkembang kurang kreatif, kurang punya kemauan untuk mengambil inisiatif. Sebagai penyebab menunjuk kepada cara anak-anak dibesarkan di dalam keluarga. Anak-anak tidak diberi kesempatan untuk menyatakan pikiran-pikirannya, anak-anak dianggap tidak tahu apa-apa dan dianggap tidak sopan untuk ikut-ikutan berbicara dengan orang tua. Kalau negara-negara berkembang mau maju, pola pendidikan atau cara membesarkan anak semacam itu harus

diubah. Dari kedua pendapat pelopor teori modernisasi diatas menunjukkan bahwa keterbelakangan yang dialami negara-negara berkembang bersumber dari dalam negara itu sendiri, yang ditunjukkan dengan sikap mental dan nilai-nilai budaya yang tidak mendukung pembangunan.

Untuk lebih jelasnya mengenai teori modernisasi, maka berikut ini disebutkan asumsi-asumsi pokok atau dasar yang sama itu adalah :

1. Keduanya bertolak dari dua konsep yang dipertentangkan, yakni konsep masyarakat modern (yang dicerminkan oleh masyarakat dari negara-negara maju) dan konsep masyarakat tradisional (masyarakat negara-negara berkembang). Teori modernisasi percaya hanya dengan memodernkan negara-negara berkembang, baik melalui manusianya maupun nilai-nilai budayanya ataupun kedua-duanya, barulah negara-negara ini bisa dibuat maju.
2. Teori modernisasi pada dasarnya mencari sebab-sebab kegagalan pembangunan di dalam negara-negara berkembang itu sendiri. Peran negara-negara maju pada umumnya dianggap positif, yakni menularkan nilai-nilai modern ini di samping memberi bantuan modal dan teknologi.
3. Teori modernisasi bersifat ahistoris, artinya teori ini tidak atau kurang melihat persoalan dalam konteks kesejarahan negara-negara berkembang itu sendiri. Resep pembangunan yang ditawarkannya bisa berlaku kapan saja, dimana saja. Jadi, resep pembangunan yang sudah dicoba dan berhasil di Inggris pada abad ke 19 ketika revolusi industri, dianggap pasti bisa juga, bahkan harus berhasil di Asia , Afrika, atau Amerika Latin pada abad ke 20. Kalau tidak, tentunya ada sesuatu yang salah pada negara-negara yang bersangkutan.

Adapun mengenai pandangan teori dependensi terhadap masalah keterbelakangan dapat dilihat dari uraian berikut ini:

1. Teori dependensi tidak menganggap keterbelakangan negara-negara berkembang sebagai akibat dari mentalitas orang-orang atau sistim nilai-nilai budaya yang masih tradisional, yang tidak cocok dengan pembangunan. Keterbelakangan adalah lebih merupakan akibat imperialisme, ekonomi negara-negara maju yang sudah berhasil

menciptakan suatu struktur ekonomi dependen di negara-negara berkembang (Frank,1984:xiv).

2. Teori dependensi melihat masalah pembangunan bukan sebagai masalah dalam negara-negara berkembang itu sendiri secara terpisah-pisah, melainkan sebagai suatu masalah internasional di mana kepentingan banyak negara saling bersangkutan. Negara maju menguasai sistem perekonomian dunia, karena itu kepentingan negara-negara ini lebih terlayani atas kerugian negara-negara berkembang. Maka, untuk memajukan negara-negara berkembang, suatu penataan sistem perekonomian dunia diperlukan, bukan sekedar memodernkan orang-orang atau nilai-nilai budaya masyarakat dari negara-negara berkembang saja.
3. Teori dependensi mempelajari masalah pembangunan di negara-negara berkembang dalam konteks kesejarahan. Artinya, tiap-tiap negara dianggap mempunyai keunikan permasalahannya sendiri karena latar belakang perkembangan sejarah yang berbeda-beda. Misalnya, menyelesaikan masalah dependensi Indonesia yang masih agraris tentunya berbeda dengan menyelesaikan persoalan yang sama di Meksiko yang industrinya sudah lebih maju, lain lagi Korea Selatan dan sebagainya.

Dari pandangan teori dependensi terhadap keterbelakangan dapat dikatakan bahwa terjadinya keterbelakangan bukan karena pengaruh dari dalam negara itu sendiri, melainkan karena adanya interaksi dari luar yaitu kontak yang dilakukan dengan negara maju.

1. Keterbelakangan

Berdasarkan pandangan teori modernisasi dan teori dependensi dalam menganalisis fenomena keterbelakangan, nampak memiliki asumsi yang berbeda, sehingga diperlukan suatu definisi keterbelakangan. Untuk memberikan definisi keterbelakangan memang agak sulit, namun cara yang dipakai dengan melihat terjadinya kemiskinan, kebodohan, wabah penyakit, maldistribusi pendapatan nasional, lemahnya administrasi, tiadanya organisasi sosial. Oleh karena adanya kesulitan mendefinisikan tentang keterbelakangan maka Simon Kuznets dalam M.L Jhingan (2014:9-10) mengusulkan tiga definisi tentang keterbelakangan. *Pertama*, istilah itu dapat berarti kegagalan memanfaatkan

secara penuh potensi produktif dengan menggunakan tingkat pengetahuan teknologi yang ada atau suatu kegagalan yang bersumber pada perlawanan lembaga-lembaga sosial. *Kedua*, ia dengan dapat berarti keterbelakangan dalam kinerja (*performance*) ekonomi dibandingkan dengan beberapa negara ekonomi terkemuka pada masanya. *Ketiga*, ia dapat berarti kemiskinan ekonomi, dalam arti kegagalan untuk menyediakan biaya hidup yang memadai dan harta benda yang memuaskan sebagian terbesar penduduk.

Berdasarkan definisi tentang keterbelakangan, maka dalam mendiskusikan masalah negara sedang berkembang saat ini telah mencerminkan unsur-unsur ketiga definisi tersebut. Pada umumnya ketakutannya timbul karena kemiskinan harta benda. Hal itu dipertajam lagi oleh kenyataan ketertinggalan mereka dibanding dengan negara-negara lain yang ekonomi lebih maju, dan biasanya hal tersebut dianggap sebagai masalah sosial yang timbul lantaran kegagalan lembaga-lembaga sosial, bukan karena kelangkaan pengetahuan teknologi.

Dengan melihat keterbelakangan yang dapat memengaruhi kehidupan kemanusiaan, maka seorang etikawan bernama Denis Goulet dalam bukunya yang berjudul *The Cruel Chice*, menekankan dampak keterbelakangan terhadap kondisi kemanusiaan. Menurut Goulet dalam Bryant dan White (1987:19) bahwa perasaan yang umum terdapat dalam keterbelakangan ialah rasa tidak berdaya secara individu maupun kelompok apabila berhadapan dengan penyakit atau kematian, kebingungan dan ketidaktahuan pada saat orang terbata-bata dan meraba-raba untuk memahami perubahan, penyerahan nasib kepada manusia-manusia lain yang keputusannya menentukan apa yang bakal terjadi, ketidakberdayaan menghadapi kelaparan dan bencana alam. Kemiskinan kronis adalah neraka yang kejam dan orang tidak dapat mengetahui betapa kejamnya neraka itu semata-mata dengan menatap kemiskinan.

Untuk keluar dari keterbelakangan sebagaimana yang dijelaskan oleh Goulet maka sesungguhnya ketika itu mulailah muncul terminologi pembangunan (*development*). Kata pembangunan (*development*) diperkenalkan kepada dunia oleh Presiden Amerika Serikat Harry S. Truman dalam pidato pelantikannya pada tanggal 20 Januari 1949. Ia menyatakan bahwa Amerika Serikat mempunyai tanggung jawab baru untuk kawasan belum berkembang yang memerlukan pembangunan, seperti Amerika Selatan, Asia, Afrika dan

semua negara bekas jajahan. Negara-negara tersebut merupakan negara terbelakang yang ketika itu baru memproklamkan kemerdekaannya. Paul Hoffman (Jhingan,2014:15) melukiskan suatu negara yang terbelakang ditandai oleh kemiskinan, kota yang dipadati oleh pengemis, penduduk desa yang mencari nafkah dikampung halamannya sendiri, jarang memiliki industri dan seringkali persediaan tenaga dan listrik yang tidak memadai. Pemerintah belum dapat memberikan pelayanan yang memadai dan komunikasi yang ada biasanya buruk serta sebagian besar penduduk buta huruf.

Negara-negara yang terbelakang atau negara kurang berkembang tersebut kemudian dikenal dengan sebutan "negara dunia ketiga". Pada perkembangan selanjutnya istilah dunia ketiga digunakan untuk menyebut semua negara yang masuk dalam kategori "negara berkembang" (*develoving country*) (Jamaludin,2016:74). Menurut Ratna Sukmayani dkk dalam Adon Nasrullah Jamaludin (2016:75) disebutkan beberapa ciri utama negara berkembang, diantaranya :

- a) sebagian besar penduduk (>70%) bekerja pada sektor pertanian.
- b) industrinya berlatar belakang agraris, terutama memanfaatkan hasil kehutanan, pertanian, dan perikanan (industri sektor pertama dan sektor kedua).
- c) tenaga pertanian mengandalkan tenaga kerja manusia.
- d) luas lahan garapan relatif sempit dengan teknologi yang sederhana sehingga hasilnya tidak maksimal.
- e) pendapatan per kapita rendah.
- f) angka kelahiran dan kematian masih tinggi.
- g) tingginya angka pengangguran karena besarnya jumlah penduduk dan terbatasnya lapangan pekerjaan.
- h) pendidikan formal tersebar secara tidak merata dengan kualitas yang buruk.
- i) kelebihan jumlah penduduk yang menyebabkan tidak terjangkau atau tidak meratanya pelayanan sosial.
- j) kedudukan dan peran wanita sangat terbatas dan cenderung dipandang sebagai kelas dua.

2. Konsep Pembangunan.

Untuk memulai memperbaiki kehidupan masyarakat di dunia ketiga atau negara berkembang yang mengalami keterbelakangan, maka mulailah diadopsi kata "pembangunan". Pembangunan menjadi kekuatan baru yang disosialisasikan kepada masyarakat untuk dapat diyakini mengubah nasib jutaan masyarakat miskin yang masih terbelakang. Para sarjana mempunyai pandangan sendiri dalam memahami pembangunan. Secara filosofis, pembangunan sering diartikan sebagai satu proses yang sistemik dan berkesinambungan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang bagi pencapaian aspirasi setiap warga yang paling humanistik (Warjio, 2016:3). Dalam perkembangannya Perserikatan Bangsa-bangsa telah mengemukakan banyak definisi pembangunan, salah satunya definisi yang diterima baik diluncurkan pada tahun 1975 yang menyatakan bahwa pembangunan bukanlah konsep yang statis; pembangunan terus menerus berubah. (Nugroho, 2014:95). Beberapa kualitas pembangunan ditunjukkan oleh Michael Todaro dalam Bryant dan White (1987:1) bahwa pembangunan adalah proses multidimensi yang mencakup perubahan-perubahan penting dalam struktur sosial, sikap-sikap rakyat dan lembaga-lembaga nasional dan juga akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan (*inequality*) dan pemberantasan kemiskinan absolut. Todaro menjelaskan bahwa pembangunan mengandung tiga nilai utama :

- 1) *Menunjang Kelangsungan Hidup*; kemampuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar. Semua orang mempunyai kebutuhan-kebutuhan dasar tertentu untuk memungkinkan kehidupan. Kebutuhan-kebutuhan penunjang kelangsungan hidup ini meliputi pangan, papan, kesehatan dan rasa aman.
- 2) *Harga Diri*; kemampuan untuk menjadi seorang manusia, suatu pribadi. Komponen universal kedua dari suatu kehidupan yang baik ialah harga diri, perasaan layak dan menghormati diri sendiri, tidak menjadi alat orang-orang lain demi tujuan orang lain itu semata-mata.
- 3) *Kemerdekaan dari Penjajahan dan Perbudakan*; kemampuan untuk memilih. Nilai universal ketiga yang harus merupakan bagian dari makna pembangunan ialah konsep

kebebasan.Kebebasan disini hendaknya tidak difahami dalam makna politik atau ideologi,melainkan dalam pengertian yang lebih mendasar mengenai kebebasan atau emansipasi dari perampasan kondisi materil kehidupan,dari penjajahan sosial atas manusia oleh alam, kebodohan, orang-orang lain, penderitaan, lembaga-lembaga dan keyakinan-keyakinan dogmatik.

Berdasarkan sumbangan pemikiran dan kritik tentang pembangunan seperti dipaparkan dimuka maka terdapat pandangan lain yang didasarkan atas nilai-nilai tertentu.Hal ini menurut pendapat Bryant dan White (1987:21) bahwa pembangunan mencakup pengertian "menjadi" dan "mengerjakan" .Perampasan, kesewenangan, kemelaratan, dimanapun terjadi semuanya menandakan keterbelakangan dan sangat penting untuk *mengerjakan* hal-hal tertentu untuk mengurangi kemiskinan itu.Kemiskinan merendahkan martabat manusia dan menggerogoti semangat serta kemampuannya;dengan demikian perubahan haruslah memperhitungkan keunikan individu.Untuk itu diusulkan agar pembangunan diartikan sebagai peningkatan kemampuan orang untuk memengaruhi masa depannya.

Pembangunan sebagai suatu peningkatan kapasitas untuk mempengaruhi masa depan mempunyai beberapa implikasi tertentu.*Pertama*,memberikan perhatian terhadap "kapasitas",terhadap apa yang perlu dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dan tenaga guna membuat perubahan.*Kedua*,ia mencakup "keadilan"(*equity*),perhatian yang berat sebelah kepada kelompok tertentu akan memecah belah masyarakat dan mengurangi kapasitasnya.*Ketiga*,penumbuhan kuasa dan wewenang,dalam pengertian bahwa hanya jika masyarakat mempunyai kuasa dan wewenang tertentu maka mereka akan menerima manfaat pembangunan.

Istilah *development* tersebar dan dipergunakan sebagai visi, teori, dan proses yang diyakini rakyat di hampir semua negara khususnya di dunia ketiga. *Development* merasuk secara misterius dan dimiliki oleh hampir setiap orang karena diterjemahkan dengan bahasa lokal, melalui pilihan kata yang sesuai, di masing-masing negara (Mansour Fakih,1999:26). Kemudian lebih jauh dikatakan oleh Mansour Fakih (1999:27) bahwa di Indonesia kata 'pembangunan' menjadi diskursus yang dominan dan erat kaitannya dengan lahirnya orde baru. Kata 'pembangunan' selain menjadi semboyan juga di

abadikan sebagai nama pemerintahan orde baru. Hal itu bisa dilihat dari penamaan kabinet sejak pemerintahan orde baru yang selalu dikaitkan dengan kata 'pembangunan' meskipun kata 'pembangunan' sesungguhnya telah dikenal dan dipergunakan sejak zaman orde lama. Istilah pembangunan dipakai dalam bermacam-macam konteks dan sering kali dipergunakan dalam konotasi politik dan ideologi tertentu. Ada banyak kata yang memiliki makna sama dengan kata pembangunan, seperti misalnya perubahan sosial, pertumbuhan, kemajuan dan modernisasi. Dari kata tersebut hanya ada satu istilah yang memberi makna perubahan ke arah positif, yaitu perubahan sosial.

Oleh karena itu uraian mengenai pengertian pembangunan akan lebih jelas jika dilihat dari landasan pelbagai teori mengenai perubahan sosial. Menurut seorang pemikir Indonesia, Soedjatmiko (Nugroho, 2014:95) telah mengembangkan gagasan Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang pembangunan sebagai proses pembelajaran dari tingkat kehidupan tertentu ke tingkat kehidupan selanjutnya yang lebih baik. Pembelajaran adalah ketika masyarakat mengembangkan kompetensi mereka secara individual dan secara kolektif, tidak hanya untuk menyesuaikan dan beradaptasi tetapi juga untuk menciptakan masa depan. Pembangunan adalah sebuah proses mempercepat perubahan sosial di setiap negara yang kurang maju untuk mengejar ketertinggalan agar menyamai pembangunan negara-negara maju.

Untuk negara-negara berkembang yang mengalami kemiskinan maka definisi pembangunan lebih banyak dikaitkan dengan pendekatan ekonomi. Menurut Ragnar Nurske bahwa pembangunan harus menjadikan masyarakat berkembang secara ekonomi. Penjelasan ekonominya bersifat komprehensif, logikanya sederhana tetapi kuat: karena kemiskinan, mereka tidak dapat menabung, karena tidak ada tabungan, tidak ada investasi, dan tidak ada investasi berarti tidak ada lapangan kerja, dan oleh karenanya tidak ada pendapatan. Tidak ada pendapatan berarti miskin. Negara memerlukan pembangunan ekonomi untuk memberikan pekerjaan bagi orang-orang agar memperoleh pendapatan. (Nugroho, 2014:101).

Secara umum permasalahan krusial yang dihadapi negara-negara berkembang adalah kemiskinan, keterbelakangan dan kesenjangan. Masalah-masalah tersebut merupakan warisan kolonial sebagai konsekuensi dari negara baru merdeka. Pada tahap awal ketika memulai pelaksanaan pembangunan maka

konsep pembangunan yang diterapkan adalah melalui pendekatan ekonomi. Pembangunan ekonomi sebagai prioritas bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di negara-negara dunia ketiga.

Ketika negara-negara dunia ketiga melakukan pembangunan ekonomi untuk mengurangi kemiskinan dan kesenjangan, nampaknya hasil yang dicapai belum optimal menurunkan jumlah penduduk miskin dan kesenjangan pun bukannya berkurang malah bertambah. Menurut *World Development Report* 1982, 48,3 persen penduduk dunia 1980 mempunyai GNP per kapita sebesar 300 dollar Amerika Serikat atau kurang. Pada pihak lain 16,3 persen penduduk dunia yang hidup di negara industri mempunyai GNP per kapita sebesar 10.320 dollar. Dari angka tersebut menjelaskan betapa luasnya kemiskinan di negara sedang berkembang. Kegagalan di beberapa negara berkembang dalam pengentasan kemiskinan kemudian muncullah upaya untuk mendefinisikan kembali tentang pembangunan. Bahwa salah satu konsep pembangunan dipromosikan oleh Amarty Sen adalah pembangunan sebagai kebebasan (*Development as Freedom*). Pembangunan tidak hanya tentang ekonomi semata, tetapi juga tentang aspek-aspek sosial yang merupakan indikator inti karena pembangunan berarti membebaskan manusia dari ketidakmampuan dan ketidakkompetenan mereka. Gagasan Sen, kemudian menjadi gagasan yang diterima di seluruh dunia, untuk menegaskan bahwa pembangunan seharusnya berarti pemberdayaan; pembangunan seharusnya berarti kebebasan; pembangunan seharusnya berarti pembangunan sosial. (Nugroho, 2014:102).

Dengan memperhatikan pandangan tentang konsep pembangunan yang banyak menjelaskan pendekatan ekonomi, ternyata belum mampu menyelesaikan masalah kemiskinan dan kesenjangan di negara-negara berkembang, sehingga diperlukan optimisme untuk membangkitkan semangat dalam pembangunan. Dengan semangat yang dimiliki maka dalam pelaksanaan pembangunan hendaknya berlandaskan kepada tiga komponen dasar yang merupakan nilai inti pembangunan. Adapun ketiga nilai inti pembangunan adalah (Jamaludin, 2016:24):

Pertama, kecukupan, yaitu kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Kecukupan ini tidak hanya menyangkut makanan, tetapi semua hal yang merupakan kebutuhan dasar manusia secara fisik, yaitu pangan, sandang, papan

, kesehatan dan keamanan. Apabila salah satu dari kebutuhan dasar ini tidak terpenuhi, muncullah ketebelakangan absolut. Fungsi semua kegiatan pembangunan pada hakikatnya adalah menyediakan sebanyak mungkin perangkat dan bekal untuk menghindari kesengsaraan dan ketidakberdayaan yang diakibatkan oleh kekurangan pangan, sandang, papan, kesehatan, dan keamanan. Atas dasar itulah dinyatakan bahwa keberhasilan pembangunan merupakan prasyarat bagi membaiknya kualitas kehidupan. Tanpa kemajuan ekonomi secara berkesinambungan, realisasi potensi manusia, baik individu maupun keseluruhan masyarakat tidak mungkin berlangsung.

Kedua, jati diri dan harga diri sebagai manusia. Kehidupan yang serba lebih baik, yaitu adanya dorongan dari dalam diri untuk maju, menghargai diri sendiri, merasa diri pantas (*able*) dan layak untuk melakukan sesuatu, terangkum dalam jati diri (*self-esteem*).

Ketiga, kebebasan dari perbudakan/penindasan. Tata nilai ketiga sebagai nilai-nilai hakiki pembangunan adalah konsep "kebebasan atau kemerdekaan. Kebebasan ini diartikan secara luas sebagai kemampuan untuk berdiri tegak sehingga tidak diperbudak oleh pengejaran aspek-aspek materil dalam kehidupan serta bebas dari perasaan perbudakan sosial sebagai manusia terhadap alam. Kebebasan dari kebodohan dan ketergantungan terhadap pihak asing. Kebebasan merangkum pilihan-pilihan yang luas bagi masyarakat dan anggotanya secara bersama-sama untuk memperkecil paksaan/tekanan dari luar, dalam usaha untuk mencapai tujuan sosial yang dinamakan dengan "pembangunan".

Dari beberapa penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pembangunan, baik secara fisik maupun nonfisik yang dimiliki oleh masyarakat melalui beberapa gabungan proses sosial, ekonomi dan institusional, mencakup usaha-usaha untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Apa pun komponen-komponen khusus untuk mencapai kehidupan yang lebih baik ini, pembangunan dalam semua masyarakat harus mempunyai tiga sasaran, yaitu : (1) meningkatkan persediaan dan memperluas pembagian/pemerataan bahan-bahan pokok yang dibutuhkan untuk bisa hidup, seperti makanan, perumahan, kesehatan dan perlindungan; (2). mengangkat taraf hidup, termasuk menambah dan mempertinggi penghasilan, penyediaan lapangan kerja yang memadai, pendidikan yang lebih baik, dan perhatian yang lebih besar terhadap nilai-nilai

budaya dan manusiawi, dan bukan hanya untuk memnuhi kebutuhan materil, melainkan juga untuk mengangkat kesadaran akan harga diri, baik secara individu maupun nasional ; (3) memperluas jangkauan pilihan ekonomi dan sosial bagi seluruh masyarakat dengan cara membebaskan mereka dari sikap-sikap budak dan ketergantungan, tidak hanya dalam hubungannya dengan orang lain dan negara lain, tetapi juga dari sumber-sumber kebodohan dan penderitaan manusia (Jamaludin, 2016:25).

B. KAJIAN SOSIOLOGI PEMBANGUNAN

1. Pandangan Kritis tentang Pembangunan

Didepan telah didiskusikan mengenai pembangunan dan keterbelakangan. Dampak keterbelakangan yang dialami negara-negara berkembang telah membawa penderitaan masyarakat, sehingga upaya untuk keluar dari penderitaan tersebut ditawarkanlah konsep pembangunan yang berasal dari negara maju. Ketika konsep pembangunan diadopsi dan dilaksanakan oleh negara-negara berkembang dengan berbagai pendekatan, ternyata hasil yang dicapai tidak berjalan mulus. Beberapa pakar pembangunan telah mengungkap sisi buruk pembangunan ini. Menurut kutipan Warjio (2016:9-10) bahwa pada tahun 2003, Philip Quarles van Uppord dan Ananta Kumar Giri (eds) telah menulis buku yang berjudul *A Moral Critique of Development*. Karya mereka ini memaparkan bagaimana ketimpangan dan kesenjangan yang dalam telah terjadi dalam pembangunan. Bukan saja kesenjangan akan ekonomi dan keadilan diberbagai wilayah tetapi juga telah menimbulkan krisis moral pada tingkat yang kritis. Hal ini disebabkan karena pembangunan hanya dilihat dari aspek ekonomi dan hegemoni kekuasaan saja. Etika dan moral yang seharusnya menjadi pedoman dalam pembangunan justru dibelakangkan.

Dari penjelasan terkait dengan sisi buruk pembangunan sebagaimana diuraikan diatas, maka pendekatan pada aspek ekonomi tidak cukup mampu menyelesaikan persoalan yang dihadapi Negara-negara berkembang, namun membutuhkan pendekatan sosial. Des Gasper dalam Warjio (2016:9-10) menjelaskan bahwa pembangunan jika tidak dibarengi dengan etika maka akan

memunculkan kekerasan dan sikap tidak peduli terhadap kepentingan manusia secara umum dan juga lingkungan. Pembangunan yang hanya terfokus pada ekonomi sesungguhnya tidak memberi nilai-nilai bagi keberadaan dan kedudukan manusia.

Fakta lain yang menunjukkan kegagalan pembangunan diungkapkan oleh Mahbub ul Haq (1983:52) yang menegaskan terjadinya Krisis Pembangunan dengan tanda-tanda berikut:

- Setelah 20 tahun membangun, hasil yang dicapai sangat kecil. Kalau kita kuak kembali angka-angka mengenai laju pertumbuhan ekonomi yang membingungkan itu, akan terlihat bahwa kenaikan pendapatan per kepala adalah dari 2/3 umat manusia dibawah satu dollar selama 20 tahun terakhir ini.
- Kenaikan yang sangat kecil ini tidak terbagi rata. Golongan penduduk termiskin, 40 % dari seluruh penduduk terjepit tanpa harapan dalam perjuangan untuk hidup dan pendapatannya kadang-kadang bahkan lebih kecil lagi dari yang diterimanya 20 tahun yang lalu.
- Beberapa pembangunan yang berhasil berubah menjadi bencana pembangunan diantaranya Pakistan dan Nigeria.
- Banyak negara sedang berkembang dewasa ini yang menderita "lelah pembangunan". Banyak suara menuntut revolusi sosial dan ekonomi. Di negara maju ada "lelah memberi bantuan"; banyak suara menuntut diakhirinya hubungan kerjasama, yang sebenarnya tidak pernah murni dalam hubungan kerjasama itu.
- Dan diatas semua ini, di negara-negara yang selama ini memuja-muja pertumbuhan, bermunculan pahlawan-pahlawan yang memperjuangkan pertumbuhan nol, yakni orang-orang yang selama ini tidak henti-hentinya menganjurkan pada negara sedang berkembang agar mengabdikan diri pada pertumbuhan. Hal ini mencerminkan betapa kerasnya reaksi orang terhadap pemikiran pertumbuhan demi pertumbuhan.

Dengan mencermati tanda-tanda kegagalan pembangunan dan dampaknya terhadap masyarakat di negara-negara berkembang, maka diperlukan adanya kajian ilmiah yang bersumber dari disiplin ilmu pengetahuan tertentu. Bahwa salah satu disiplin ilmu yang diharapkan memberi kontribusi dalam pelaksanaan pembangunan adalah disiplin ilmu sosiologi. Permasalahan pembangunan yang muncul mulai dari perencanaan, pelaksanaan, evaluasi sampai manfaat pembangunan menuntut suatu ilmu pengetahuan yang lebih mendalam antara lain adalah Sosiologi Pembangunan, yang belakangan ini dikenal mengalami perkembangan sesuai dengan tuntutan pembangunan. Sosiologi pembangunan merupakan spesialisasi dari sosiologi yang bertugas menganalisa peristiwa dalam pembangunan (Simanjuntak dan Pasaribu, 1986:5). Pembangunan dalam sosiologi adalah cara menggerakkan masyarakat untuk mendukung pembangunan, sedangkan masyarakat merupakan tenaga pembangunan dan dampak pembangunan. Dengan kata lain masyarakat sebagai subyek sekaligus obyek dalam pembangunan, sebab pembangunan pada hakikatnya merupakan usaha meningkatkan taraf hidup masyarakat ketingkat yang lebih baik, lebih sejahtera, lebih tenteram, serta lebih menjamin kelangsungan hidup di hari depan (Jamaludin, 2016:1-2).

Sosiologi pembangunan berkembang pesat sejak awal 1960-an. Perkembangannya semakin pesat seiring dengan gagalnya program pembangunan yang disponsori oleh Amerika Serikat pada negara - negara dunia ketiga. Kegagalan tersebut menimbulkan sebuah tanda tanya besar bagi peneliti sosial untuk mengungkapkan faktor - faktor penyebabnya.

Pada perkembangan selanjutnya, sosiologi pembangunan membawa dampak pada lahirnya dimensi - dimensi baru dalam konsep pembangunan . Webster menyebutkan lima dimensi yang perlu diungkap dalam sosiologi pembangunan, antara lain :(1) posisi negara miskin dalam hubungan sosial dan ekonominya dengan negara-negara lain; (2) ciri khas atau karakter dari suatu masyarakat yang memengaruhi pembangunan;(3) hubungan antara proses budaya dan ekonomi yang memengaruhi pembangunan;(4) aspek sejarah dalam proses pembangunan atau perubahan sosial yang terjadi;(5) penerapan berbagai teori perubahan sosial yang memengaruhi kebijakan pembangunan nasional pada negara - negara berkembang. (Jamaludin, 2016:2).

Secara sosiologis, fokus utama yang menjadi prioritas dalam pembangunan adalah usaha untuk mencapai perbaikan ekonomi, yang tidak hanya terbatas pada golongan elite, tetapi juga secara menyeluruh dan merata sampai pada lapisan terbawah. Dengan kata lain, pembangunan dalam arti kata sosiologi ditujukan pada pemberantasan terhadap angka kemiskinan. Sebagai gambaran berdasarkan data BPS (2015) bahwa pada bulan September 2015, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan) di Indonesia mencapai 28,59 juta orang (11,13 persen), berkurang sebesar 0,08 juta orang dibandingkan dengan kondisi Maret 2015 sebesar 28,59 juta orang (11,22 persen). Angka kemiskinan yang cukup tinggi di Indonesia, menandakan masih rendahnya tingkat kesejahteraan sebagian besar masyarakat. Oleh karena masih tingginya kemiskinan di Indonesia, sehingga perlu kepekaan dan pemikiran untuk mengatasinya karena merupakan masalah dalam pembangunan. Dengan kepekaan dan kemajuan pemikiran sosiologi inilah yang menjadikan pengetahuan sosiologi diterapkan dalam pembangunan. Selain itu, prosedur penelitian kuantitatif dan kualitatif dalam sosiologi merupakan pemikiran gabungan yang paling maju sehingga metode ini sering digunakan untuk menuntun proses pembangunan agar dapat lebih objektif dan efisien (Jamaludin, 2016:3).

2. Ruang Lingkup Sosiologi Pembangunan.

Disadari bahwa tidak semua kajian dan penelitian pembangunan dapat dilakukan melalui pendekatan sosiologi, mengingat sosiologi pembangunan memiliki ruang lingkup terbatas. Adapun ruang lingkup sosiologi pembangunan sebagaimana dikemukakan oleh Simanjuntak dan Pasaribu (1986:5-7) seperti dijabarkan berikut ini:

- 1 Meneliti unsur yang menyebabkan dan mempercepat pembangunan serta dampak pembangunan itu sendiri secara hipotesis ada beberapa unsur yang berkaitan erat dengan proses pembangunan, antara lain ideologi, akulturasi, ilmu pengetahuan, mass media. Sedang dampak pembangunan menimbulkan alienasi, neurose, kejahatan, perceraian.
- 2 Meneliti serta mengidentifikasi sel-sel aktif yang ada dalam masyarakat yang dapat mempercepat pembangunan antara lain

- militer,eksekutif.Dan menemukan kelompok yang memperlihatkan keadaan yang berubah di samping meneliti cara kerja sel-sel aktif tadi.
- 3 Meneliti *agents of change* setempat yang mampu dan yang telah mengadakan atau masih dalam menjalankan pembangunan.Berdasarkan penghayatan maka *agents of change* di Indonesia ialah militer,sebagai dinamisator-stabilisator,intelegensia sebagai pembawa ide baru, eksekutif sebagai pelaksana. ABRI masuk desa menunjukkan sebagai dinamisator. Kaum cendekiawan dalam perumusan Repelita berperan sebagai pembawa ide yang mereka lihat dari negara lain.Rumusan Repelita yang perlu diwujudkan serta dilaksanakan diemban oleh eksekutif.
 - 4 Meneliti isi akibat dari pembangunan yang telah diadakan,meneliti sejauh mana perubahan disadari serta tersebar di masyarakat,seberapa jauh dilaksanakan sungguh dan sejauh mana ideologi kebudayaan dapat menunjang pembangunan.Pembangunan pada akhirnya menyadarkan anggota masyarakat bahwa merekalah yang membangun,mereka harus *self propeller* .Jadi pembangunan beraspek manusia sebagai subyek pembangunan.
 - 5 Meneliti hubungan antara tuntutan perubahan dan pelaksanaan,kenyataan perubahan,perkembangan perubahan,serta meneliti sejauhmana frustrasi dan marginal man ada dalam masyarakat.Sering terjadi jurang yang dalam antara tuntutan perubahan dengan pelaksanaan perubahan,antara kebutuhan dan kesanggupan.Jurang-jurang yang menganga itulah melahirkan frustrasi di kalangan anggota masyarakat.
 - 6 Meneliti sejauhmana akibat perubahan terhadap individu dan hal-hal apa yang diinginkan atau ditolak masyarakat dari perubahan itu.Seharusnya pembangunan menciptakan kesejahteraan tetapi tidak jarang bahwa pembangunan menimbulkan keterasingan (alienation),ketegangan jiwa.Dan tidak semua yang dianjurkan pemerintah dapat diterima anggota masyarakat untuk diubah.
 - 7 Mengetahui bagaimana komunikasi antar kelompok dan sejauhmana pembangunan berjalan harmonis serta bagaimana ide pembangunan

tersebar dalam masyarakat. Pembangunan melancarkan arus transport sehingga tidak jarang terjadi mobilitas horisontal (urbanisasi).

- 8 Meneliti sejauhmana pengaruh eksogen dan apakah ada bahaya yang ditimbulkan yang bisa dieksploiter masyarakat. Konstelasi dunia sudah sedemikian rupa sehingga tidak ada lagi daerah yang bebas dari arus lintas ide-ide. Negara yang kuat memasukkan ideologinya untuk menggeser ideologi Pancasila. Oleh karena itu dapat dirumuskan bahwa pembangunan harus berakar dalam nilai sosial yang diterima masyarakat.
- 9 Mempelajari pengaruh timbal balik dari aspek sosial, ekonomi, politik serta bagaimana dimensi perkembangan masing-masing. Dipelajari pula koordinasi antar lembaga yang bersangkutan serta pengaruhnya dalam pembentukan struktur masyarakat. Tidak dapat diingkari bahwa konstelasi politik yang labil akan mempunyai pengaruh yang besar terhadap kestabilan ekonomi. Kestabilan ekonomi menciptakan keadaan sosial yang mantap.

3. Manfaat Penelitian Sosiologi bagi Pembangunan.

Dengan memahami ruang lingkup sosiologi seperti yang dijabarkan diatas, maka dapat dijadikan landasan atau pijakan dalam melakukan kajian atau penelitian sosiologi yang terkait dengan pembangunan, sehingga dari kajian atau penelitian sosiologi memberikan manfaat dalam melaksanakan pembangunan. Menurut Soerjono Soekanto (2013:364-365) bahwa manfaat penelitian sosiologi dibatasi dalam kaitannya dengan tahap-tahap pembangunan yaitu :

1. *Pada tahap perencanaan pembangunan diperlukan data yang relatif lengkap mengenai masyarakat yang akan dibangun.* Data tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a) Pola interaksi sosial, yang sangat penting untuk menciptakan suasana yang mendukung pembangunan.

Dengan mengetahui pola interaksi sosial yang ada dalam masyarakat, dapat digariskan haluan-haluan tertentu untuk memperkuat pola interaksi yang mendukung dan menetralkan pola interaksi yang menghalangi

pembangunan. Pola interaksi sosial yang dilandaskan pada efisiensi, misalnya sangat mendukung pembangunan.

- b) Kelompok-kelompok sosial yang menjadi bagian masyarakat.

Ada kelompok sosial yang mempunyai kekuasaan tidak resmi, yang dapat dijadikan panutan bagi pembangunan.

- c) Kebudayaan yang berintikan pada nilai-nilai.

Ada nilai-nilai yang mendukung pembangunan, ada yang tidak mempunyai pengaruh negatif terhadap pembangunan, ada pula yang menghalangi pembangunan.

- d) Lembaga-lembaga sosial yang merupakan kesatuan kaidah-kaidah yang berkisar pada kebutuhan dasar manusia dan kelompok sosial.

- e) Stratifikasi sosial yang merupakan pembedaan penduduk dalam kelas-kelas sosial secara vertikal.

Hal ini penting untuk dapat mengidentifikasi pihak yang dapat dijadikan pelopor pembangunan atau panutan bagi pembangunan.

2. *Pada tahap penerapan atau pelaksanaan, perlu diadakan identifikasi terhadap kekuatan sosial yang ada dalam masyarakat.*

Hal itu dapat dilakukan dengan cara mengadakan penelitian terhadap pola-pola kekuasaan dan wewenang yang ada dalam masyarakat, baik yang resmi maupun yang tidak. Dengan mengetahui kekuatan sosial tersebut, dapat diketahui unsur-unsur yang dapat melancarkan pembangunan, disamping yang menghalangi pembangunan.

Dalam tahap penerapan atau pelaksanaan, penelitian mengenai perubahan sosial juga penting. Dengan pengetahuan mengenai perubahan sosial yang telah terjadi, akan dapat diketahui apakah pembangunan berhasil atau kurang berhasil sebab ada perubahan negatif dan positif yang akibatnya positif perlu dilembagakan sehingga nantinya membudaya. Sebaliknya, hal-hal yang negatif perlu segera dinetralkan agar tidak menjadi kebudayaan tandingan dalam masyarakat (*counter culture*).

3. *Pada tahap evaluasi dapat diadakan penilaian dengan menggunakan beberapa ilmu pengetahuan.*

4. Faktor Pelancar dan Penghambat Pembangunan.

Berdasarkan manfaat penelitian sosiologi bagi pembangunan pada tahap evaluasi, maka paling tidak hasil yang diperoleh akan diketahui adanya faktor pelancar dan faktor penghambat pembangunan. Segala bentuk yang mendukung kelancaran pembangunan dapat ditingkatkan dan dipertahankan sehingga sehingga pembangunan yang dilaksanakan dapat berkelanjutan dan hasilnya dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat. Demikian pula segala bentuk penghambat pembangunan hendaknya dihindarkan karena menimbulkan inefisiensi yang berdampak pada pemborosan sumber daya.

Adapun faktor pelancar pembangunan menurut Simanjuntak dan Pasaribu (1986:35-37) adalah sebagai berikut:

1) Toleransi

Toleransi merupakan sikap menerima sesuatu keadaan. Toleransi terhadap perbuatan menyimpang merupakan sarana dalam mengadakan perubahan. Dengan adanya toleransi maka individu yang kreatif menciptakan usaha - usaha perubahan. Masyarakat yang memiliki toleransi memiliki kontrol sosial yang lemah. Penyimpangan terjadi bila ada ketidaksesuaian antara aspirasi dengan saluran yang berfungsi menciptakan cita - cita tadi.

2) Sistem terbuka

Stratifikasi yang ketat menyulitkan gerak vertikal sedang stratifikasi yang terbuka melahirkan mobilitas vertikal atas dasar kemampuan individu. Individu yang merasa puas dalam kedudukannya diberi kesempatan memperbaiki nasib. Oleh karena itu individu yang memiliki kreatifitas kritis berkesempatan memperbaiki kedudukan.

3) Heterogenitas

Tiap kelompok penduduk memiliki aspirasi serta saluran mencapai aspirasi. Masyarakat yang bersifat heterogenitas memiliki aspirasi dan saluran aspirasi yang satu sama lain berbeda. Perbedaan aspirasi ini memungkinkan bentrokan sosial baik secara fisik maupun non fisik.

Bentrokan-bentrokan sosial ini pada akhirnya menemukan penyelesaian keharmonisan dengan melahirkan kesamaan aspirasi. Kesamaan aspirasi merupakan pertanda telah ada perubahan sosial budaya.

4) Rasa tidak puas

Ketidakpuasan masyarakat yang telah berakar menyebabkan timbulnya revolusi dalam masyarakat. Revolusi melahirkan perubahan dalam seluruh aspek kehidupan. Ketidakpuasan dalam masyarakat ditimbulkan kebijaksanaan penguasa yang tidak berakar dalam aspirasi masyarakat.

5) Karakter masyarakat

Secara etnopsikologis tiap kelompok masyarakat berbeda karakter sehingga berbeda pula sikap menanggapi sesuatu masalah sosial. Ada masyarakat yang bersifat "sikap muda" menerima sesuatu hal yang baru. Sikap ini bertalian erat dengan nilai yang di anut dan filsafat.

6) Disorganisasi sosial

Disorganisasi sosial menandakan ketidakserasian unsur sosial satu sama lain sehingga melonggarkan daya pengikat sosial. Dalam situasi longgar daya pengikat merupakan kesempatan baik menerima hal yang baru karena pada saat itu pengawasan sosial lemah. Pengawasan sosial yang lemah membiarkan deviasi tingkah laku.

7) Pendidikan

Masalah perubahan adalah masalah sejauh mana sikap menerima. Dan merubah sikap merupakan masalah pendidikan. Merubah sikap dilakukan melalui pendidikan. Malahan pembangunan berarti merubah nilai - nilai yang hidup dalam masyarakat. Ernest Green mengatakan *the purpose of education is to educate the individual for the society in which they must live and give him the power to change that society*. Ini berarti pendidikan memberi kekuatan merubah masyarakat.

8) Ideologi

Ideologi merupakan sistem nilai yang didarah-dagingkan sesuatu anggota masyarakat untuk mengatur tingkah laku bermasyarakat. Sistem nilai ini memberi petunjuk bertingkah laku dalam berbagai segi kehidupan duniawi. Ideologi penjelmaan dari suatu hasil konsensus bersama dari berbagai kelompok tentang realita yang hidup dalam masyarakat. Ini berarti gambaran sejauh mana sesuatu masyarakat memahami dirinya

sendiri. Disamping itu ideologi melukiskan kemampuan memberi harapan kepada berbagai kelompok untuk mempunyai kehidupan bersama yang lebih baik serta membangun masa depan yang lebih cerah. Dalam ideologi itu ada idealisme. Justru idealisme inilah sebagai motor penggerak yang membangkitkan hasrat anggota masyarakat untuk hidup bersama serta menggairahkan partisipasi dalam kegiatan pembangunan.

9) Komunikasi massa

Pembangunan pedesaan adalah masalah merubah sikap masyarakat desa. Oleh karena itu agar sikap mereka sesuai dengan tuntutan pembangunan maka sikap tersebut harus dirubah. Petugas komunikator harus memiliki ketepatan pendekatan menyadarkan penduduk keluar dari lingkaran *cultural of poverty* agar bisa berpartisipasi dalam pembangunan. Komunikator harus menciptakan komunikasi dua arah dengan memperkenalkan hasil pembangunan kepada seluruh lapisan masyarakat desa. Melalui komunikasi disebarkan informasi baik melalui media massa maupun melalui petugas pembangunan.

Selain faktor pelancar pembangunan sebagaimana diuraikan diatas, maka terdapat pula faktor penghambat atau penghalang pembangunan. Adapun faktor penghambat pembangunan menurut Simanjuntak dan Pasaribu (1986:46-48) adalah sebagai berikut :

A. Terasing

Perubahan terjadi bila ada kontak antara satu sama lain. Kontak dimungkinkan adanya interaksi. Dalam interaksi terjadi saling pengaruh mempengaruhi. Pengaruh mempengaruhi bisa berbentuk ideologi sehingga salah satu pihak menerima ideologi tersebut. Kontak komunikasi tidak akan mungkin bagi masyarakat yang terisolasi. Kondisi daerah yang terisolasi dari jalur komunikasi memantapkan keadaan *status quo*, berhenti dalam kondisi masa kini.

B. Perkembangan ilmu pengetahuan

Ilmu pengetahuan membuka mata untuk menyesuaikan diri kepada kondisi baru atas dasar penalaran. Perkembangan ilmu pengetahuan juga diperoleh melalui interaksi kontak masyarakat yang satu dengan masyarakat lain. Persentuhan dengan dunia luar memungkinkan

pengalihan teknologi negara maju. Sering masyarakat menutup diri terhadap perkembangan teknologi-pengalihan teknologi atas dasar memelihara kemurnian (puritanisme). Tetapi sikap demikian merupakan pandangan yang picik.

C. Sikap masyarakat

Sikap merupakan kecenderungan bertindak terhadap sesuatu obyek. Masyarakat yang tradisional bersikap memuji tradisi yang diwariskan turun temurun. Mereka beranggapan merubah tradisi akan mendatangkan bahaya. Sikap masyarakat yang memuja tradisi menghalangi perubahan. Untuk merubah sikap harus dengan kegiatan pendidikan.

D. Kepentingan yang tertanam

Masyarakat yang merasa "aman" dalam keadaan masa kini akan menolak perubahan terlebih-lebih anggota yang memperoleh kedudukan atas dasar garis keturunan. Mereka takut akan kehilangan hak-hak istimewa bila perubahan diadakan. Oleh karena itu akan menolak perubahan. Menyadari nilai yang mapan akan goyah. Kegoyahan nilai otomatis menggoyahkan kedudukan yang dipegangnya.

E. Kegoyahan integrasi

Pembangunan akan lancar bila terjadi integrasi nilai. Dalam integrasi sosial semua berjalan dengan wajarnya. Sedang masyarakat yang mengalami disintegrasi nilai akan menghambat pembangunan walaupun disadari bahwa pembangunan selalu mengakibatkan disintegrasi nilai. Dalam disintegrasi tidak terdapat ketertiban sedang pembangunan hanya dapat berjalan baik dalam suasana tertib.

F. Prasangka

Prasangka merupakan sikap terhadap golongan manusia tertentu yang bukan golongan sendiri. Sikap ini menciptakan diskriminasi tanpa dasar obyektif. Pembangunan membutuhkan kerja sama sedang suasana prasangka melahirkan ketidakbersamaan. Tindakan diskriminatif menghalangi pembangunan. Proses pembangunan bersumber dari Barat. Dan karena pengalaman selama penjajahan meninggalkan bekas pahit maka apa yang dari Barat dicurigai.

G. Adat istiadat

Adat istiadat bersumber dari nilai tradisional yang telah didarhadangkan. Masyarakat merasakan kenikmatan menggunakan adat istiadat ini dalam mengatur tata kelakuan. Dengan berdiri di atas landasan nilai adat dirasakan ketentraman. Dengan adanya pembangunan maka nilai tradisional yang irasional akan digantikan dengan nilai-nilai yang obyektif rasional. Penggantian yang lama dengan yang baru dikenal menimbulkan rasa was-was sehingga dianggap pembangunan membongkar adat - istiadat.

Pendapat lain mengenai hambatan pembangunan dikemukakan oleh Astrid S.Susanto (1984:5) sebagai berikut :

- erosi dalam masukan (input) untuk memungkinkan proses pembangunan.
- harga adaptasi sosial yang sering terlalu tinggi atau kurang diperhatikan waktu suatu kegiatan pembangunan direncanakan.
- dalam bidang ekonomi masalah pemasaran maupun penyimpanan dan pemrosesan hasil produksi yang berhasil ditingkatkan kurang diperhatikan sewaktu kegiatan pembangunan disuatu bidang dilancarkan.
- pendapatan penduduk yang memang terlalu rendah untuk masih dapat mengambil risiko sekecil-kecilnya dalam proses pembangunan itu sendiri.
- adanya konsentrasi pelebagaan dalam pengambilan keputusan terutama di kota-kota,telah mengakibatkan kota lebih cepat berkembang dari pada desa.

5. Sikap Mental Dalam Pembangunan .

J.Tinbergen dalam Simanjuntak dan Pasaribu (1986:51) mengatakan bahwa mental yang mendorong pembangunan antara lain :

- *menaruh perhatian dan menilai tinggi hal yang bersifat material.*
Usaha mengejar materi merupakan pendorong dalam mengembangkan ekonomi serta melaksanakan pembangunan.

- *menilai tinggi teknologi.*

Hal ini mendorong penggunaan mekanisasi dan industrialisasi.

- *berorientasi ke masa depan.*

Orang yang berorientasi ke masa depan merupakan pendorong untuk mengadakan perencanaan. Perencanaan sangat dibutuhkan dalam pembangunan malahan urat nadi pembangunan.

- *keberanian mengambil resiko.*

Pembangunan bukan tanpa risiko malahan pembangunan selalu berbarengan dengan akibat sampingan. Setiap usaha mengandung risiko tidak terkecuali pembangunan. Oleh karena itulah perlu antisipasi dari risiko tersebut.

- *jiwa yang tabah.*

Hasil pembangunan sering membutuhkan waktu yang panjang dan penuh kesukaran. Tanpa ketabahan maka setiap usaha tidak berhasil.

- *kemampuan bekerja sama secara berdisiplin dan bertanggungjawab.*

Hal ini menggambarkan bahwa pembangunan bukan merupakan hal yang acak-acakan tetapi merupakan suatu kegiatan yang sistematik dan terarah.

Dengan persyaratan yang dikemukakan Tinbergen di atas, maka mentalitas yang tidak sesuai pembangunan antara lain :

1. nilai budaya yang memandang alam sebagai sesuatu hal yang dahsyat. Pandangan ini selalu menekankan keserasian dengan alam, jangan merubah alam. Sikap menerima (nrimo) yang merupakan pencerminan *cultural of poverty* merupakan musuh pembangunan.
2. nilai budaya yang memuja masa silam, masa kejayaan nenek moyang yang bernostalgia tanpa memungut hasil dari pengalaman masa lalu.
3. nilai budaya yang mementingkan kedudukan dari pada karya. Sikap ini hanya mementingkan kedudukan dan setelah kedudukan tercapai maka dia tidak lagi berkarya, tidak lagi menaikkan mutu karyanya. Sedang kegiatan pembangunan selalu berusaha meningkatkan mutu.
4. nilai budaya berorientasi vertikal, atasan sebagai panutan. Hal ini menggambarkan bahwa pekerja giat apabila atasan ada. Sedang apabila atasan tidak ada berpangku tangan. Ini berarti belum tumbuh

kesadaran membangun. Justru kesadaran membangun inilah esensi pembangunan; pemerintah hanya sekedar mendorong.

C. KONSEP DESA

Apabila kita melihat secara sepintas tentang desa, maka pengertian desa yang paling sangat sederhana adalah suatu wilayah diluar kota. Gejala-gejala yang memperlihatkan diri sebagai ciri desa adalah hubungan yang lebih erat dan mendalam antar mereka dibanding dengan warga desa lain (Simanjuntak dan Pasaribu 1986:141). Namun jika dikaji secara cermat ternyata desa tidak sesederhana itu, karena desa memiliki potensi yang multi dimensi dilihat potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan potensi lain berupa kearifan lokal di desa. Secara historis, semua masyarakat lokal di Indonesia mempunyai kearifan lokal secara kuat yang mengandung roh kecukupan, keseimbangan dan keberlanjutan, terutama dalam mengelola sumberdaya alam dan penduduk. Diantara kearifan lokal tersebut, ada beberapa aturan hukum adat yang mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumber daya, hubungan sosial, dan lain-lain. Pada prinsipnya aturan lokal itu dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan dan keberlanjutan hubungan antar manusia dan hubungan antara manusia dengan alam dan Tuhan (Ditjen Bina Pempdes, 2015:42).

Dengan mengacu kepada berbagai potensi yang dimiliki desa maka dalam pembahasan tentang konsep desa dapat dijelaskan melalui dua pengertian, yaitu pengertian secara teoritis dan pengertian secara legalistik. Pengertian desa secara teoritis dapat dilihat dari penjelasan atau pendapat sebagaimana yang dikemukakan oleh para ahli. Sedangkan pengertian desa secara legalistik adalah merupakan pengertian desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa. Dilihat dari pengertian desa secara teoritis, maka tidak satu pun kita temukan adanya pengertian desa yang sama. Hal ini karena adanya perbedaan sudut pandang dari para ahli yang mendefinisikan mengenai desa. Pengertian desa secara legalistik banyak dipengaruhi oleh situasi dan kondisi yang melatarbelakangi lahir dan berlakunya peraturan perundang-undangan tentang desa.

1. Pengertian Desa Secara Teoritis.

Berdasarkan kajian historis dan antropologis yang dikemukakan oleh Soetardjo Kartohadikoesoema dalam Maschab (2013:4) mendefinisikan desa sebagai suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Dari definisi itu terlihat adanya empat unsur desa yakni: (1) wilayah atau daerah, (2) penduduk, (3) tata kehidupan (4) otonomi. Unsur-unsur tersebut merupakan suatu kesatuan yang tidak bisa dipisah-pisahkan, sehingga hilangnya salah satu unsur, apalagi kalau beberapa unsur akan menjadikan desa mengalami disfungsi atau bahkan ambruk dalam arti kehilangan makna sebagai suatu sistem.

Sedangkan sosiolog pedesaan asal Amerika Serikat, Paul Landis (Falahi dan Refi, 2014:18-19) mengemukakan pengertian tentang desa dengan cara membuat tiga pemilahan berdasarkan pada tujuan analisa. Untuk tujuan *analisa statistik*, maka desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya kurang dari 2500 orang. Sedangkan untuk tujuan *analisa sosial psikologi*, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya memiliki hubungan yang akrab (*gemeinschaft*) dan serba informal diantara sesama warganya. Kemudian untuk tujuan *analisa ekonomi*, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya tergantung pada pertanian. Selanjutnya ada pula para ahli yang memberikan pengertian desa dari segi geografis seperti yang dikemukakan oleh R. Bintarto (Nurcholis, 2011:4) yaitu Desa adalah suatu perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis, sosial ekonomis, politis, dan kultural yang terdapat di situ dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah-daerah lain.

Pendapat yang lain mengenai pengertian desa dilihat dari aspek sosiologis, ekonomis dan politis sebagaimana dikemukakan oleh Maschuri Maschab. Menurut Maschab (2013: 1) bahwa apabila membicarakan "desa" di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran dan pengertian. *Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau suatu komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana antara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak

bergantung pada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa di asosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya. *Kedua*, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam disekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, desa merupakan satu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sumber daya alam yang mereka miliki yang ada kalanya sangat besar berupa tanah pertanian, hutan, danau, laut dalam batas tertentu bisa memenuhi kebutuhan mereka untuk bertahan hidup (survival). Aktivitas-aktivitas seperti bertani, berburu dan merambah hutan, menangkap ikan, berternak, menenun pakaian dan anyaman-anyaman lainnya merupakan bagian dari usaha mereka membangun kehidupan. Batas-batas dalam aktivitas ekonomi ini kemudian diklaim menjadi hak milik desa. Pihak lain tidak boleh menggunakan, mengambil hasil, apalagi mengambil alih segala sesuatu yang di anggap hak milik mereka, tanpa ijin atau persetujuan warga desa. Hubungan ekonomi atau perdagangan dengan pihak lain dalam sistem perekonomian *subsistence* ini acap kali dilakukan secara *barter* (tukar menukar barang) yang saling dibutuhkan. *Ketiga*, pengertian secara politik, dimana "desa" sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara. Dalam pengertian yang ketiga ini, desa ditulis dengan huruf awal d besar "Desa". Desa sering dirumuskan sebagai "*suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri*". Sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum, maka desa mempunyai kewenangan dalam lingkungan wilayahnya untuk mengatur dan memutuskan sesuatu sesuai kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan. Oleh sebab itu, untuk membuat kewenangan tersebut absah atau legitimate, pemerintah pusat mengaturnya dalam undang-undang.

Berdasarkan beberapa penjelasan secara teoritis seperti yang dikemukakan para ahli di atas, maka dapat dikatakan bahwa desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri, penduduknya bertempat tinggal dalam suatu wilayah dengan batas-batas tertentu yang memiliki hubungan saling kenal mengenal atas hubungan kekerabatan dan kehidupannya lebih banyak dipengaruhi alam serta memiliki hubungan timbal balik dengan daerah-daerah lain.

2. Pengertian Desa secara Legalistik.

Pengertian desa secara legalistik adalah merupakan pemahaman desa yang mengacu kepada ketentuan normatif dan formal, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya yang mengatur tentang desa. Dilihat dari pengertian desa secara legalistik maka terdapat 4 (empat) undang-undang yang mengatur tentang desa, yang selama ini menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan desa. Terdapat satu undang-undang yang lahir setelah kemerdekaan Indonesia baru di proklamirkan yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Undang-undang tersebut belum efektif dijalankan karena situasi pemerintahan belum stabil sehingga undang-undang tersebut dalam keberadaannya mengalami stagnasi. Berikut ini dijelaskan mengenai pengertian desa menurut peraturan perundang-undangan baik yang pernah berlaku maupun yang sementara berlaku di Indonesia sebagai berikut:

Pertama, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa disebutkan bahwa Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari definisi tersebut maka desa merupakan kesatuan masyarakat hukum, memiliki organisasi pemerintahan, berkedudukan dibawah Camat, mempunyai otonomi serta menjadi perekat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kendati rumusan desa memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun bersamaan dengan itu pula dinyatakan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan yang terendah langsung dibawah Camat. Dengan sendirinya desa

merupakan representasi pemerintah pusat. Pengintegrasian desa ke dalam struktur pemerintahan nasional menempatkannya sebagai rantai terbawah dari sistem birokrasi pemerintahan yang sentralistik. Hal ini menjadikan desa sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dan subsistem dari negara, sehingga kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom dan otonomi asli kini terkikis. (Huda, 2015 : 146).

Kedua, menurut Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.

Menurut Zen Zanibar, dalam Huda (2015 : 175) ,bahwa konsep desa dalam undang-undang ini mengandung empat elemen pokok : *pertama*, kesatuan masyarakat hukum; *kedua*,otonomi; *ketiga*, berdasarkan asal - usul dan adat istiadat setempat yang di akui dalam sistem pemerintahan nasional ; *keempat*, berada dalam daerah kabupaten.

Konsep desa di atas sepintas tidak meletakkan desa sebagai bangunan organisasi masyarakat yang berdiri di atas suatu wilayah yang tertentu batas - batasnya. Oleh karena itu elemen " kesatuan masyarakat hukum " mengandung pengertian bahwa desa adalah bangunan hukum publik yang berbasis penduduk atau warga. Jadi desa atau yang di sebut dengan nama lain, secara sosiologis, adalah struktur yang di bentuk oleh relasi antar warga (horizontal) dan antara warga dengan perangkat desa (vertikal) yang bersimpul pada pemerintah desa yang dipimpin oleh kepala desa.*Ketiga*,dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,maka pengertian desa sedikit mengalami perubahan dengan dimunculkannya batas-batas wilayah suatu desa. Sehingga pengertian desa menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah: Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dibandingkan dengan UU No. 22 tahun 1999, pengaturan desa dalam UU No. 32 tahun 2004 tidak mengandung perubahan yang signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan perubahan yang prinsipil, diantaranya adalah: (Maschab,2013:146-147).

- a) Desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas - batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.
- b) Desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan.
- c) Badan Perwakilan Desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa.
- d) Desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/ financial yang merupakan Badan Usaha Milik Desa.
- e) Masa jabatan Kepala desa dan Badan Perwakilan Desa yang semula sama-sama 5(lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun,dan *Keempat*,menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan bahwa 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 di akui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.Dalam penjelasan umum UU No. 6 tahun 2014 menyatakan , dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self-government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal - usul , terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan

pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketentraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. Tujuan ditetapkannya pengaturan desa dalam undang - undang ini sebagaimana ditegaskan dalam pasal 4 UU No. 6 tahun 2014, merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (7) dan pasal 18B ayat (2) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

- 1) memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- 3) Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa.
- 4) Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama.
- 5) Membentuk pemerintah desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab.
- 6) Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.
- 7) Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional.
- 8) Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional dan,
- 9) Memperkuat masyarakat desa sebagai subyek pembangunan.

Dengan memahami konsep desa secara teoritis dan legalistik dapat menjadi landasan pembahasan sosiologi pembangunan desa, yang terkait dengan interaksi pemerintah desa dengan pemerintah di atasnya (pemerintah supradesa) dalam pelaksanaan pembangunan desa, penyelenggaraan pemerintahan,

pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu dengan memahami desa dapat pula dipelajari interaksi antara pemerintah desa dengan masyarakat desa dan interaksi antar masyarakat desa sendiri dalam mengembangkan partisipasi dan keswadayaan masyarakat desa dalam pembangunan. Pola hubungan antara pemerintah desa dengan supradesa dan pemerintah desa dengan masyarakat desa serta hubungan antara sesama warga desa dalam melaksanakan pembangunan desa, cukup menarik untuk dikaji secara sosiologis karena hubungan yang tercipta dapat bersifat fungsional maupun disfungsi dalam pembangunan desa.

Berdasarkan penjelasan mengenai konsep desa seperti diuraikan diatas dalam hubungannya dengan sosiologi pembangunan, maka desa dalam pembahasan buku ini diletakkan sebagai komunitas yang mengalami peristiwa pembangunan. Sebagaimana dijelaskan terdahulu bahwa sosiologi pembangunan bertugas menganalisis peristiwa dalam pembangunan, sehingga untuk mendalami proses pembangunan desa dalam perspektif sosiologi, maka dikembangkan sosiologi pembangunan desa. Dengan demikian sosiologi pembangunan desa menganalisis atau membahas peristiwa dalam pembangunan desa. Dalam konteks ini pembangunan masyarakat desa menghendaki adanya perubahan yang dilakukan melalui proses dan usaha yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Peristiwa dalam pembangunan desa berdimensi luas, karena terkait dengan berbagai aspek kehidupan masyarakat desa. Untuk itu pembahasan dalam buku ini akan dibatasi pada peristiwa pembangunan desa yang berfokus pada: keterbelakangan dan pembangunan, dinamika pembangunan desa, fondasi pembangunan desa, deskripsi program pembangunan desa, sumber dana pembangunan desa, wisata pembangunan desa, bias perkotaan dalam pembangunan desa, kooptasi institusi lokal pedesaan, patologi pembangunan desa dan diakhiri dengan pembangunan desa berkelanjutan.

BAB II

DINAMIKA PEMBANGUNAN DESA

Untuk melihat keberhasilan suatu negara dalam melaksanakan pembangunan maka ada beberapa hal yang perlu dipertanyakan. Menurut Dudley Seers dalam (Tjokrowinoto, 1987:7) bahwa ada 3 (tiga) hal yang perlu ditanyakan tentang pembangunan suatu negara. *Pertama*; apa yang tengah terjadi dengan kemiskinan, *Kedua*; apa yang tengah terjadi dengan pengangguran, dan *Ketiga*; apa yang telah terjadi dengan kesenjangan. Apabila jawaban atas ketiga pertanyaan tersebut adalah “penurunan secara substansial” maka dapat dikatakan bahwa negara tersebut baru mengalami periode pembangunan.

Dari ketiga pertanyaan yang dikemukakan oleh Dudley Seers sangat relevan dilihat dari masalah pembangunan di Indonesia. Adapun masalah dan tantangan pembangunan di Indonesia sampai saat ini adalah masalah kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan. Dari ketiga masalah pembangunan tersebut justru banyak berada dipedesaan. Isu kemiskinan hingga kini masih menghantui masyarakat desa. Desa sampai dengan sekarang tetap menjadi kantong kemiskinan. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran (*basic need approach*). Mengacu pendekatan ini, penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita per bulan dibawah garis kemiskinan (Suharto, 2016:3). Berdasarkan data BPS (2013) bahwa jumlah dan persentase penduduk miskin adalah 28,07 juta jiwa atau 11,37 persen. Dari jumlah tersebut terdapat 17,74 juta (14,32%) berada di pedesaan, sedang diperkotaan terdapat 10,33 juta (8,39%). Dengan demikian penduduk miskin di Indonesia didominasi penduduk desa.

Selain kemiskinan yang parah, maka yang tak kalah pentingnya menimpa daerah pedesaan adalah masalah pengangguran. Pengangguran adalah tenaga kerja yang tidak terserap oleh pasar tenaga kerja. Pengangguran selain menimbulkan masalah ekonomi, juga berdampak pada masalah-masalah lainnya, seperti masalah sosial, keamanan, dan politik. Jadi tantangan terpenting

dalam pembangunan adalah membuka lapangan kerja seluas-luasnya sehingga bisa menampung banyak tenaga kerja dan memperkecil jumlah pengangguran (Sumodiningrat,2016:53). Berkaitan dengan pengangguran ada kecenderungan tenaga kerja yang kehilangan pekerjaan di daerah perkotaan pindah ke daerah pedesaan.Menurut BPS (2014) memperkirakan sekitar 55 sampai 65 persen pekerjaan di Indonesia adalah pekerjaan informal.Saat ini sekitar 80 persen dari pekerjaan informal terkonsentrasi di wilayah pedesaan,terutama disektor konstruksi dan pertanian.

Mencermati data kemiskinan dan pengangguran yang terkonsentrasi di pedesaan,maka kesenjangan yang terjadi merupakan dampak dari pengangguran dan kemiskinan dilihat dari mereka yang bekerja dan memiliki pendapatan (Sumodiningrat,2016:65).Indikator untuk melihat kesenjangan pendapatan adalah rasio gini,yang angkanya berkisar 0 hingga 1.Angka 0 berarti pemerataan sempurna,se sedangkan angka 1 menunjukkan ketimpangan yang sempurna.Dalam APBN 2016 di sebutkan asumsi rasio gini sebesar 0,39.Dari angka ini menunjukkan ketimpangan sosial yang tinggi.Untuk mengatasi kesenjangan maka semua individu bekerja dan memiliki pendapatan,sehingga kesenjangan antara kaya dan miskin dapat dikurangi.Mengutamakan pembangunan desa-desa di Indonesia diharapkan mampu mengatasi kesenjangan antara desa dan kota.

Dengan melihat kondisi kemiskinan,pengangguran dan kesenjangan yang masih berlangsung pada masyarakat pedesaan,maka sangat wajar jika pembangunan desa menjadi prioritas utama di Indonesia.Adapun mengenai diprioritaskannya pembangunan desa karena :*Pertama*,Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki desa-desa dengan jumlah yang sangat banyak.Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri tahun 2013 terdapat 72.944 desa dan 8.309 kelurahan,sehingga secara keseluruhan terdapat 81.253 wilayah setingkat desa dan kelurahan. *Kedua*,masih adanya desa tertinggal sebanyak 32.379(45,86%) yang terdiri dari 29.634(41,97%) kategori tertinggal dan 2.745(3,89%) kategori sangat tertinggal.Fakta tentang desa tertinggal menyebutkan bahwa desa belum dapat dilalui mobil sebanyak 9.425 desa,desa belum ada sarana kesehatan sejumlah 20.435 desa,desa belum ada pasar permanen sebanyak 29.421 desa dan desa belum ada listrik sebanyak 6.240 desa (Edy dalam Suharto,2016:3). *Ketiga*, tingkat kesejahteraan penduduk,

ketersediaan prasarana dan tingkat produktivitas pertanian, pendidikan dan derajat kesehatan, memperlihatkan daerah pedesaan lebih rendah dibandingkan dengan daerah perkotaan. Pada hal sekitar 65% jumlah penduduk hidup di daerah pedesaan, sedangkan jumlah penduduk yang menetap di daerah perkotaan hanya kurang lebih 35% (Adisasmita, 2006:1), *Keempat*, berdasarkan data BPS (2016) jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 28,51 juta jiwa (11,13%). Dari jumlah penduduk miskin tersebut terdapat di perkotaan sebesar 10,62 juta jiwa, sedang di pedesaan sebanyak 17,89 juta jiwa. Dengan demikian jumlah penduduk miskin di pedesaan lebih tinggi jumlahnya jika dibandingkan dengan penduduk miskin di perkotaan, sehingga sangat tepat jika pembangunan pedesaan masih tetap menjadi prioritas untuk dilaksanakan di Indonesia.

Meskipun pembangunan desa di Indonesia telah dilaksanakan sejak kemerdekaan hingga sekarang secara berkesinambungan, namun dengan adanya berbagai faktor penghambat baik internal maupun eksternal, menjadikan hasil pembangunan belum dapat dinikmati secara merata oleh seluruh warga negara Indonesia. Oleh karena itu jawaban atas ketiga pertanyaan yang dikemukakan diatas baru merupakan periode pembangunan. Hal ini karena yang menjadi tujuan utama dilaksanakannya pembangunan khususnya pembangunan masyarakat desa adalah untuk menurunkan kemiskinan, pengangguran dan mengurangi ketimpangan. Dengan demikian jika kita mendiskusikan mengenai pembangunan di Indonesia, tentunya masih relevan apabila pembangunan masyarakat desa menjadi pembahasan utama.

Menurut Sunyoto Usman (2010:29) bahwa sedikitnya ada dua alasan mengapa masalah pembangunan masyarakat desa masih relevan dibahas. *Pertama*, kendati dalam dua dasawarsa terakhir perkembangan kota maju dengan amat pesat, secara umum wilayah negara kita masih didominasi oleh daerah pedesaan. Hal ini diperkirakan masih akan berlangsung relatif lama. *Kedua*, kendati sejak awal tahun 1970-an pemerintah orde baru telah mencanangkan berbagai macam kebijaksanaan dan program pembangunan pedesaan yang ditandai dengan inovasi teknologi modern, secara umum kondisi sosial ekonomi desa masih memprihatinkan. Persoalan kemiskinan dan kesenjangan masih menjadi pemicu berbagai konflik politik atau gerakan-

gerakan politik yang berkepanjangan. Karena itu persoalan ini harus terus dicarikan alternatif pemecahannya supaya tidak mengganggu stabilitas.

Untuk kepentingan pembahasan selanjutnya dalam penulisan ini akan dipakai dua sinonim secara bergantian yaitu: "pembangunan desa" atau "pembangunan masyarakat desa". Pembangunan desa lebih ditujukan pada aspek fisik yang utama untuk dibangun, sedangkan pembangunan masyarakat desa difokuskan pada aspek manusianya bersamaan dengan aspek fisiknya.

A. DESA SEBAGAI PRIORITAS PEMBANGUNAN

Pada pembahasan sebelumnya telah dijelaskan bahwa desa sebagai prioritas pembangunan, karena dilihat dari administrasi pemerintahan secara kuantitatif jumlah desa lebih banyak dari pada kelurahan, masih banyaknya jumlah desa tertinggal dilihat dari ketersediaan sarana dan prasarana serta secara kualitatif tingkat kesejahteraan sosial ekonomi daerah pedesaan lebih rendah dibandingkan dengan daerah perkotaan. Untuk memahami perkembangan pembangunan desa yang selama ini dilakukan sesuai periode pembangunan, maka akan diuraikan tinjauan historis pembangunan desa dan prinsip pembangunan masyarakat desa serta proses perubahan yang terjadi di pedesaan.

1. Tinjauan Historis Pembangunan Desa.

Sejak Indonesia mengawali kemerdekaannya, pembangunan desa telah menjadi fokus perhatian pemerintah, namun strategi pembangunan desa dari waktu ke waktu sering kali mengalami perubahan. Perubahan strategi dimaksudkan untuk menemukan strategi pembangunan desa yang dipandang paling efektif untuk suatu kurun waktu tertentu. Pada awal kemerdekaan kita kenal " Rencana Kesejahteraan Kasimo" atau *Kasimo Welfare Plan*. Sebagaimana konotasi awal pembangunan desa sering kali diartikan sebagai identik dengan pembangunan pertanian. *Kasimo Welfare Plan* yang dicanangkan pada tahun 1952 memang berorientasi pada peningkatan produksi pangan. Di dalam suatu situasi dimana devisa amat langka, terpenuhinya kebutuhan pangan berarti penghematan devisa. Strategi yang digunakan dipengaruhi oleh apa yang dilakukan oleh pemerintah kolonial, yang di kenal dengan strategi *olie vlek* atau percikan minyak. Pada lokasi-lokasi yang dipandang kritis diadakan semacam *demonstration plot* yang memberikan contoh teknik bertani yang baik dengan

harapan teknik ini akan menyebar ke daerah sekitarnya. Karena kekurangan, baik dana maupun keahlian, Rencana Kasimo ini tidak mencapai hasil sebagaimana yang diharapkan (Tjokrowinoto, 1996:35).

Di sekitar tahun 1959 perhatian pemerintah terhadap pembangunan desa ini makin meningkat sebagaimana terbukti dengan didirikannya departemen yang membidangi pembangunan desa, yaitu Departemen Transkopemada (Transmigrasi, Koperasi, dan Pembangunan Desa). Fungsi Biro Pembangunan Desa yang tadinya berada di Kantor Perdana Menteri kemudian dialihkan ke Departemen Transkopemada. Strategi yang digunakan banyak diilhami oleh konsep *community development*. Titik berat pembangunan desa adalah pada pembangunan masyarakatnya. Titik tekannya adalah pada pembentukan kader-kader pembangunan masyarakat desa yang diharapkan akan menopang tercapainya masyarakat desa yang berswasembada.

Pembangunan desa pada waktu itu dilaksanakan berdasar Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 (Undang-Undang Nomor 85 Tahun 1958) yang dirumuskan oleh Biro Perancang Negara. Titik berat pembangunan desa adalah pada pembangunan masyarakatnya, dan karenanya istilah yang digunakan adalah Pembangunan Masyarakat Desa (PMD). Garis-Garis Besar Rencana Pembangunan Lima Tahun itu menyebutkan bahwa tujuan PMD adalah (Taliziduhu Ndraha, 1986:3):

" meninggikan taraf penghidupan masyarakat desa dengan jalan melaksanakan pembangunan yang integral dari pada masyarakat desa, berdasarkan asas kekuatan sendiri dari pada masyarakat desa serta asas permufakatan bersama antara anggota- anggota masyarakat desa dengan bimbingan serta bantuan alat-alat pemerintah yang bertindak sebagai suatu keseluruhan (kebulatan) dalam rangka kebijaksanaan umum yang sama."

Dengan demikian, pembangunan masyarakat desa dilakukan berdasarkan 3 azas, yaitu azas pembangunan integral, azas kekuatan sendiri, dan azas permufakatan bersama : (Tjokrowinoto, 1996:36).

Pertama. Azas pembangunan integral ialah pembangunan yang seimbang dari semua segi-segi masyarakat desa (pertanian, pendidikan, kesehatan, perumahan dan sebagainya), sehingga menjamin suatu perkembangan yang

selaras dan yang tidak berat sebelah. Tetapi perlu diingat bahwa untuk masa permulaan titik berat terutama harus diletakkan dalam pembangunan ekonomi.

Kedua. Yang dimaksud dengan azas kekuatan sendiri ialah bahwa tiap-tiap usaha pertama-tama harus didasarkan pada kekuatan atau kemampuan desa sendiri, dengan tidak menunggu-nunggu pemberian dari pemerintah.

Ketiga. Azas permufakatan bersama diartikan bahwa usaha pembangunan harus dilaksanakan dalam lapangan-lapangan yang benar-benar dirasakan sebagai kebutuhan oleh anggota-anggota masyarakat desa yang bersangkutan, sedang putusan untuk melaksanakan proyek itu bukannya berdasarkan atas pemerintah atasan, melainkan merupakan putusan bersama anggota masyarakat desa.

Oleh karena itu nampak jelas bahwa pembangunan desa pada waktu itu telah mengintegrasikan ide-ide kemandirian dalam pembangunan desa. Namun keterbatasan dana mengakibatkan pembangunan masyarakat desa ini dilaksanakan bertahap, pada Unit Daerah Kerja Pembangunan Masyarakat Desa dengan mendasarkan pada konsep *olie vlek strategy*. Dalam sistem Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) terdapat rangkaian sub-sub sistem pembangunan yang saling berkaitan dan mencakup atribut-atribut sebagai berikut (Direktorat Jenderal Pembangunan Desa, 1977/1978:6):

- Adanya perencanaan yang komprehensif dan integratif.
- Pelaksanaan pembangunan yang terkoordinir secara mantap.
- Perkembangan desa-desa berpedoman tata desa yang baik.
- Adanya usaha-usaha kaderisasi pembangunan desa.
- Peningkatan pembangunan prasarana dan pemenuhan sarana kerja.
- Adanya usaha-usaha untuk penerapan teknologi yang tepat di daerah pedesaan

Meskipun atribut-atribut yang disebutkan diatas cukup ideal sebagai strategi pembangunan desa, namun kendala yang dihadapi karena keterbatasan anggaran untuk melaksanakan dilapangan. Pembangunan desa yang terlalu bertumpu pada alokasi dan distribusi dana yang sentralistik, akan mengurangi kreativitas dan komitmen masyarakat desa, kurang menumbuhkan pembangunan yang berdasarkan kepercayaan diri (*self-reliant development*) dan menimbulkan dependensi masyarakat yang terlalu besar pada pemerintah. Sejumlah kasus menunjukkan bahwa penekanan alokasi dana yang sentralistik dan

berkepanjangan telah menumbuhkan mentalitas dependensi, memperlemah prakarsa, dan mengurangi kreativitas dan daya inovasi.

Sejumlah pembicaraan dengan para birokrat lokal membawa pada kesimpulan bahwa mereka cenderung lebih memilih alokasi dana yang sentralistik, daripada harus menggali sumber-sumber sendiri dalam konteks otonomi dan desentralisasi. Sikap *inertia* yang demikian, akan membawa kerentanan sosial dan membahayakan akan keberlanjutan pembangunan (*Sustained development*) (Tjokrowinoto,1996:41). Pembangunan desa berkelanjutan sulit diwujudkan karena hampir semua sumber daya pembangunan diatur dari atas,masyarakat desa tidak memiliki ruang untuk berpartisipasi sehingga yang terjadi masyarakat desa lebih dominan selaku obyek pembangunan.Pembangunan desa dapat berjalan selama ada intervensi pemerintah,karena ketika itu satu-satunya sumber perubahan dalam masyarakat adalah pemerintah selaku pelaksana pembangunan,termasuk pelaksana pembangunan desa.

Meskipun ada berbagai kendala dalam pembangunan desa seperti disebutkan diatas,namun secara historis menurut William L Collier (1996:35) desa-desa khususnya pedesaan Jawa telah mengalami revolusi.Selama periode 25 tahun telah terjadi dua revolusi yaitu revolusi hijau dan revolusi angkutan dan mungkin akan datang suatu revolusi komunikasi serta jika kewirausahaan dikembangkan dapat terjadi revolusi agrobisnis dimasa depan.

Revolusi hijau dalam pertanian sebagai kejadian penting di Indonesia karena telah meningkatkan produksi padi dan mengantarkan Indonesia sebagai negara yang berswasembada pangan,dengan beberapa konsekuensi yang ditimbulkannya.Revolusi angkutan dapat dilihat dari ruas jalan dikawasan dataran tinggi dan dataran rendah dipedesaan dengan mudah dilalui angkutan umum,seperti bus dan truk yang menyediakan angkutan bagi penduduk desa dan produksi mereka

Revolusi komunikasi tergambar dengan dimulainya desa-desa yang penduduknya memiliki pesawat televisi.Diperkirakan persentase rumah tangga pemilik televisi cukup beragam,berkisar 40 sampai 80 persen.Disebagian besar desa beberapa orang berlangganan surat kabar harian,sedangkan pemuda desa mempunyai beberapa majalah di rumah.Revolusi agribisnis di tingkat desa mulai menampakkan hasil yang bagus.Dengan dukungan anak muda pedesaan yang

berpendidikan, komunikasi yang baik, lahan yang tersedia dan adanya fasilitas kredit dari perbankan serta terbukanya jangkauan pemasaran dapat mempercepat terwujudnya revolusi agribisnis sebagai usaha masa depan dipedesaan.

Untuk mengetahui kemajuan-kemajuan yang dicapai Indonesia dalam pembangunan pedesaan selama dua puluh lima tahun terakhir dapat diketahui dari pernyataan Presiden Soeharto dalam pidatonya di depan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Beliau menyebutkan dalam laporannya kepada MPR bahwa : (Collier, 1996: 172-173).

- Tercapai swasembada beras yaitu pangan nasional, pada tahun 1984, setelah Indonesia pernah menjadi importir beras terbesar di dunia.
- Berhasil meningkatkan produksi beras setahun sampai 160 kg per orang dari tingkat semula 106 kg per orang. Selain itu juga tercapai peningkatan besar dalam produksi daging, telur, dan komoditas pokok lain.
- Menurunkan jumlah penduduk miskin dari 70 juta atau 60 persen penduduk pada tahun 1970, menjadi 27 juta atau 15 persen penduduk pada tahun 1990.
- Meningkatkan pendapatan per kapita sampai lebih dari \$600 setahun pada saat ini dari \$70 setahun pada tahun 1969.
- Mencapai pertumbuhan ekonomi rata-rata 6 persen setahun, suatu prestasi yang hanya dapat dicapai oleh 9 negara lain di Dunia selama periode yang sama.
- Menciptakan 34 juta pekerjaan purna-waktu, pada saat 32 juta orang memasuki golongan angkatan kerja.
- Meningkatkan pertumbuhan sektor industri rata-rata 12 persen setahun dan meningkatkan kontribusinya pada produksi nasional dari 9,2 persen setahun menjadi 21,3 persen.
- Meningkatkan angka harapan hidup menjadi 61 tahun pada tahun 1990 dari semula 50 tahun pada tahun 1970.
- Menurunkan angka kematian bayi sampai 63 kematian per 1.000 kelahiran hidup dari semula 142.

- Menahan pertumbuhan penduduk dari rata-rata 2,3 persen setahun pada tahun 1970an menjadi 1,6 persen pada awal tahun 1990-an.
- Memberi kesempatan pada semua anak usia sekolah untuk mengikuti sekolah dasar dibandingkan dengan hanya 41 persen pada tahun 1969.
- Menurunkan tingkat buta huruf sampai 16 persen pada tahun 1990 dari semula 39 persen pada tahun 1971.

Bahwa kemajuan-kemajuan yang telah dicapai di beberapa bidang sebagaimana disebutkan di atas merupakan suatu wujud prestasi orde baru dalam melaksanakan pembangunan, khususnya pembangunan pedesaan.

2. Prinsip Pembangunan Masyarakat Pedesaan

Sebelum diuraikan mengenai prinsip pembangunan masyarakat desa maka perlu dipahami terlebih dahulu konsep komunitas. Ashley Montagu dan Floyd Matson dalam *The Dehumanization of Man* mengusulkan konsep "The Good Community and Competency" adalah sebagai berikut:

Konsep komunitas yang baik atau "The Good Community" mengandung sembilan nilai yaitu:

- a) Setiap anggota masyarakat berinteraksi satu sama lain berdasarkan hubungan pribadi, adanya kelompok juga kelompok primer.
- b) Komunitas memiliki otonomi, yaitu kewenangan dan kemampuan untuk mengurus kepentingan sendiri secara bertanggung jawab.
- c) Memiliki capabilitas yaitu kemampuan memecahkan masalah sendiri.
- d) Distribusi kekuasaan merata, sehingga setiap orang berkesempatan real, bebas memilih dan menyatakan kehendaknya.
- e) Kesempatan setiap anggota masyarakat untuk berpartisipasi aktif untuk kepentingan bersama.
- f) Komunitas memberi makna kepada anggotanya.
- g) Adanya heterogenitas dan beda pendapat.

- h) Pelayanan masyarakat ditempatkan sedekat dan secepat mungkin kepada yang berkepentingan.
- i) Adanya konflik dan "managing conflict"

Selanjutnya dalam masyarakat, kompeten komponen-komponennya mempunyai nilai:

- a) Mampu mengidentifikasi masalah dan kebutuhan komunitas.
- b) Mampu mencapai kesepakatan tentang sasaran yang hendak dicapai dan skala prioritasnya.
- c) Mampu menemukan dan menyepakati cara dan alat mencapai sasaran yang telah disetujui.
- d) Mampu bekerja sama rasional dalam bertindak mencapai tujuan.

Pembangunan masyarakat dari definisi tersebut merupakan suatu proses, baik usaha masyarakat sendiri berdasarkan prakarsa, inisiatif, kreativitas dan kemandiriannya bersama-sama kegiatan pemerintah untuk memperbaiki kondisi sosial, budaya dan ekonomi dari komunitas yang bersangkutan menjadi integritas bangsa dalam usaha memberi dukungan bagi kemajuan bangsa dan negara. Proses tersebut mencirikan adanya elemen dasar yaitu: (1) partisipasi masyarakat itu sendiri dalam rangka memperbaiki kehidupannya atas dasar kekuatan dan kemampuan sendiri dan ; (2) pelayanan dan bantuan teknis dari pemerintah untuk membangkitkn prakarsa, tekad untuk menolong diri sendiri dan kesediaan membantu orang lain. Proses tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana dan program serta pelaksanaannya didasarkan pada "pemberdayaan' melalui bimbingan, pembinaan dan bantuan teknis untuk menumbuhkan kemandirian dan jati dirinya selaku sumber daya manusia mempunyai kekuatan dan kemampuan hidupnya.

Berdasarkan pendapat Tjahya Supriyatna (2000:76), bahwa pembangunan masyarakat pedesaan dapat ditinjau dari pendekatan sistem, metode dan gerakan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah guna meningkatkan kualitas hidup dan kehidupannya secara menyeluruh terutama dalam mengatasi kemiskinan, keterbelakangan dan kebodohan penduduknya dalam suatu wilayah atau kantong pedesaan. Pendekatan tersebut merupakan bagian dari strategi pembangunan pedesaan yang bersifat terpadu atau menyeluruh sebagai berikut:

- a. Pembangunan masyarakat dapat ditinjau dari pendekatan sistem, merupakan bagian dari sistem pembangunan nasional yang secara subsistem meliputi : subsistem pembangunan regional, subsistem pembangunan lokal / daerah, pembangunan desa, pembangunan perdesaan dan perkotaan.
- b. Pembangunan masyarakat perdesaan ditinjau dari pendekatan metode adalah upaya pendidikan sosial yang dilakukan oleh : pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi masyarakat atau perguruan tinggi terhadap penduduk perdesaan melalui pendekatan edukatif dan persuasif untuk menumbuhkan inisiatif, kreatif, ketrampilan dan kemandirian dalam meningkatkan taraf hidup dan kehidupannya dengan partisipasi aktif dalam pembangunan perdesaan.
- c. Pembangunan masyarakat desa sebagai gerakan : adalah lebih menekankan pada pendemokrasian, pelembagaan, partisipasi aktif masyarakat untuk memecahkan, merumuskan, merencanakan dan melaksanakan kegiatan sesuai dengan kebutuhannya secara bersama dalam upaya menciptakan kondisi sosial-ekonomi masyarakat.

Sehubungan dengan pandangan tersebut, maka prinsip umum dari pembangunan desa termasuk pembangunan masyarakat perdesaan adalah meliputi : prinsip pembangunan yang berkelanjutan, integral, dan dinamis. Oleh sebab itu prinsip-prinsip pembangunan masyarakat perdesaan adalah berorientasi pada : kebutuhan, partisipasi, keterpaduan, berkelanjutan, keserasian, kemampuan sendiri / kemandirian dan kaderisasi yang dapat diuraikan secara singkat sebagai berikut;

- a. Prinsip Kebutuhan, adalah program pembangunan masyarakat perdesaan terutama didasarkan atas pemenuhan kebutuhan yang dirasakan dan dinyatakan oleh masyarakat.
- b. Prinsip Partisipasi, adalah menekankan pada keterlibatan masyarakat secara aktif dan lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi pelayanan masyarakat di dalam perencanaan termasuk identifikasi kebutuhan, pengorganisasi, penggerakan, pembinaan, penilaian, dan pengembangan kegiatan pembangunan masyarakat

di daerah perdesaan. Penyelenggaraan kegiatan ini pun sekaligus bertujuan untuk :

1. Mendorong tumbuhnya perubahan sikap dan perilaku masyarakat yang kondusif untuk kemajuan.
 2. Meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat.
 3. Memberikan kepercayaan yang lebih besar terhadap peranan pemuda dan wanita yang merupakan bagian terbesar penduduk perdesaan.
 4. Menyegarkan dan meningkatkan efektivitas fungsi dan peranan kepemimpinan serta pemerintahan lokal.
- c. Prinsip Keterpaduan, mencerminkan adanya upaya untuk memadukan sumber-sumber yang dimiliki oleh masyarakat dan lembaga-lembaga terkait dalam penyelenggaraan kegiatan pembangunan masyarakat. Rencana pembangunan merupakan produk dari perpaduan perencanaan dari bawah dan dari atas atau *bottom up and top down planning* sehingga kegiatan pembangunan masyarakat memiliki kaitan erat dengan program sektoral dan regional.
- d. Prinsip Berkelanjutan, menegaskan bahwa pembangunan masyarakat di daerah perdesaan tidak dilakukan sekali tuntas melainkan secara bertahap, terus menerus, dan terarah untuk mencapai kondisi yang lebih baik.
- e. Prinsip Keserasian, mengandung makna bahwa program pembangunan masyarakat di perdesaan memerlukan perhatian keserasian antara kebutuhan yang dirasakan oleh anggota masyarakat dengan kebutuhan lembaga-lembaga terkait sehingga terdapat kaitan erat antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah.
- f. Prinsip Kemampuan Sendiri, menegaskan bahwa kegiatan pembangunan masyarakat perdesaan disusun dan dilaksanakan berdasarkan kemampuan dan sumber-sumber yang dimiliki masyarakat.
- g. Prinsip Kaderisasi, memberikan arah bahwa penyelenggaraan pembangunan masyarakat di perdesaan akan berlanjut apabila

kader-kader pembangunan disiapkan dan dibina selama proses pembangunan berlangsung.

3. Akselerasi Pembangunan Desa

Sebelumnya telah diuraikan gambaran historis pembangunan desa, yang menekankan pada pembangunan manusianya. Namun ketika pembangunan masyarakat desa dilaksanakan guna tercapainya akselerasi pembangunan desa, maka tantangan pembangunan yang dihadapi setelah memasuki orde baru adalah masih tingginya kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan dilatarbelakangi kemiskinan dan keterbelakangan yang merupakan warisan kolonial yang dialami negara-negara yang baru merdeka sekitar tahun 1949, sehingga di negara tersebut dalam pelaksanaan pembangunan nasional diprioritaskan pada program penanggulangan kemiskinan dan upaya mengatasi keterbelakangan.

Kemiskinan dan keterbelakangan yang muncul dalam proses pembangunan disebabkan oleh ketidakseimbangan dalam pemilikan atau akses pada sumber-sumber *power*. Proses historis yang panjang menyebabkan terjadinya *power dis powerment*, yakni peniadaan *power* pada sebagian besar masyarakat. Akibatnya masyarakat tidak memiliki akses yang memadai terhadap akses produktif yang umumnya dikuasai oleh mereka yang memiliki *power*. Pada gilirannya keterbelakangan secara ekonomi menyebabkan mereka makin jauh dari kekuasaan (Mardikanto:2013:

Dikemukakan oleh Sunyoto Usman (2010:31) bahwa usaha memberdayakan masyarakat desa serta penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan menjadi fenomena yang semakin kompleks, pembangunan pedesaan dalam perkembangannya tidak semata-mata terbatas pada peningkatan produksi pertanian. Pembangunan pedesaan juga tidak hanya mencakup implementasi program peningkatan kesejahteraan sosial melalui distribusi uang dan jasa untuk mencukupi kebutuhan dasar. Lebih dari itu, pembangunan desa adalah sebuah upaya dengan spektrum kegiatan yang menyentuh pemenuhan berbagai macam kebutuhan sehingga segenap anggota masyarakat dapat mandiri, percaya diri, tidak bergantung dan dapat lepas dari belenggu struktural yang membuat hidup sengsara. Karena itu ruang lingkup pembangunan pedesaan sebenarnya sangat luas, implikasi sosial dan politiknya pun juga tidak sederhana.

Kondisi tingginya angka kemiskinan di desa karena masih kurangnya keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat miskin dalam pembangunan pedesaan di Indonesia. Jika ada keberpihakan maka seringkali belum sesuai sasaran. Akibatnya pembangunan yang seharusnya mampu mengangkat kehidupan masyarakat miskin, karena kebijakan pembangunan yang diambil lebih menguntungkan masyarakat kaya dan elite-elite dipedesaan, justru menghasilkan kemiskinan, ketimpangan pendapatan dan pengangguran (Winarno, 2003:14). Sedangkan menurut Eko (ed.) (2005:130), penyebab utama kemiskinan desa adalah: (1) pengaruh faktor pendidikan yang rendah, (2) ketimpangan kepemilikan lahan dan modal pertanian, (3) ketidakmerataan investasi disektor pertanian, (4) alokasi anggaran kredit yang terbatas, (5) terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, (6) kebijakan pembangunan perkotaan (mendorong orang desa ke kota), (7) pengelolaan ekonomi yang masih menggunakan cara tradisional, (8) rendahnya produktivitas dan pembentukan modal, (9) budaya menabung yang belum berkembang di kalangan masyarakat desa, (10) tata pemerintahan yang buruk (*bad governance*) yang umumnya masih berkembang di daerah pedesaan, (11) tidak adanya jaminan sosial untuk bertahan hidup dan untuk menjaga kelangsungan hidup masyarakat desa, dan (12) rendahnya jaminan kesehatan.

Pendapat lain terkait dengan kemiskinan dikemukakan oleh Nugroho (1999 : 33), bahwa Pemerintah kurang melihat kemiskinan sebagai suatu problem multidimensional, yang tidak hanya merupakan aspek ekonomi tetapi juga meliputi aspek sosial, budaya dan politik. Akibatnya program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan dipedesaan dilakukan hanya sebatas pada upaya perbaikan ekonomi untuk meningkatkan pendapatan masyarakat desa. Pemberdayaan politik lapisan miskin tidak dilakukan meskipun mereka mempunyai potensi politik, tetapi karena berbagai hal suara mereka terpendam dalam struktur politik.

Oleh karena itu issue kemiskinan dipedesaan tetap menjadi agenda dan prioritas kebijakan pembangunan desa di Indonesia. Kekurangberhasilan pembangunan masyarakat desa terkait erat dengan rendahnya kualitas sumber daya dan peluang yang tercipta seiring dengan pesatnya pertumbuhan ekonomi (Effendi, 2000;2). Pengembangan sumber daya sosial masyarakat desa yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan kurang mendapat

perhatian yang serius. Kalaupun ada pelatihan keterampilan yang dilaksanakan seringkali tidak memenuhi sasaran, baik dilihat dari target group maupun dari materi pelatihan yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa.

Pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh kurang tepat digunakan dalam mengembangkan potensi dan kegiatan usaha yang dilaksanakan dalam meningkatkan pendapatannya. Dengan segala kekurangan dari pelaksanaan pembangunan desa melalui pola *top down* di masa lalu, maka kini dalam pembangunan desa diperlukan transformasi dari sentralisasi menuju desentralisasi, yaitu dengan memberikan kekuasaan pada kelompok-kelompok masyarakat untuk berperan serta dalam pembangunan. Melalui desentralisasi diharapkan masyarakat desa dapat mengambil inisiatif dan kreatifitas dalam mengembangkan potensi dan sumber daya lokal yang tersedia untuk dimanfaatkan dalam meningkatkan taraf hidupnya.

Bahwa untuk mengatasi masalah kemiskinan dan keterbelakangan tersebut maka salah satu upaya yang dilakukan Pemerintah melalui pembangunan masyarakat (*community development*). Pembangunan masyarakat yang dilakukan di pedesaan, kemudian dikenal dengan istilah "Pembangunan Masyarakat Desa". Menurut Suryadi (1979 : 17) bahwa pembangunan masyarakat desa merupakan suatu gerakan untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik bagi seluruh masyarakat, dengan partisipasi aktif dan apabila mungkin didasarkan atas inisiatif masyarakat, tetapi apabila inisiatif ini tidak datang maka dipergunakan teknik-teknik untuk menimbulkan dan mendorongnya keluar supaya kegiatan dan respon yang antusias terjamin.

Definisi lain dari pembangunan masyarakat desa diartikan sebagai suatu proses dimana anggota-anggota masyarakat desa pertama-tama mendiskusikan dan menentukan keinginan mereka, kemudian merencanakan dan mengerjakan bersama untuk memenuhi keinginan mereka (Suryadi: 1979). Dari kedua definisi tersebut dapat dikatakan bahwa pada definisi pertama menekankan pada peranan badan/organisasi atau institusi pembangunan masyarakat desa. Sedangkan definisi kedua penekanannya pada seluruh masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa.

Dengan adanya peranan dari badan atau organisasi pembangunan desa maka disitulah merupakan awal mula adanya intervensi orang luar (*outsider*) terhadap upaya memperbaiki kehidupan masyarakat desa. Oleh karena itu

kunjungan dari berbagai kalangan ke desa dengan berbagai variasi tujuan sulit dihindari, sehingga dengan kunjungan tersebut menandai asal mula perjalanan wisata ke desa. Kunjungan ke desa ini berkembang dari tahun ke tahun sejalan dengan perkembangan pelaksanaan berbagai program pembangunan desa, termasuk pelaksanaan program pembangunan sektoral yang masuk di desa. Kunjungan yang dilakukan ada yang menyerupai sebagaimana layaknya kunjungan wisata. Dalam proses pelaksanaan pembangunan desa dikenal dengan wisata pembangunan desa, yang pembahasannya dapat dilihat pada bab berikutnya.

Pembangunan desa merupakan suatu bagian dari program pembangunan nasional yang dalam pelaksanaannya melibatkan unsur pemerintah dan masyarakat dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Dalam implementasinya di era orde baru peranan pemerintah sangat dominan sebagai pelaksana pembangunan desa. Namun dalam perkembangannya di era reformasi, maka sebagai unsur pemerintah telah mengalami perubahan dalam melakukan tugas dan fungsinya, dari posisi pelaksana menjadi fasilitator pembangunan desa. Masyarakat desa ditempatkan selaku subyek dan obyek pembangunan desa. Proses interaksi antara pemerintah dan masyarakat desa adalah merupakan bentuk sinergi yang dapat menciptakan akselerasi pembangunan desa, dengan menempatkan masyarakat sebagai penggerak pembangunan desa.

Menurut Hirsch dalam (Suharto, 2016:96) menganalisis bahwa program pembangunan masyarakat desa yang dilakukan oleh pemerintah orde baru mengandung dua proses yang berjalan serentak namun kontradiktif. *Pertama*, pembangunan ini merupakan proses "memasukkan desa kedalam negara", yaitu melibatkan masyarakat desa agar ikut serta dalam kegiatan masyarakat yang lebih luas. Ini dilakukan melalui pengenalan kelembagaan baru dan penyebaran gagasan modernitas ke dalam kehidupan desa. *Kedua*, program pembangunan desa itu juga berujud proses "memasukkan negara ke dalam desa". Ini adalah proses memperluas kekuasaan dan hegemoni negara sehingga merasuk ke dalam kehidupan masyarakat desa dan sering mengakibatkan peningkatan ketergantungan desa terhadap negara (Mas'od, 2003:16-17).

Strategi pembangunan pedesaan orde baru lebih menekankan pertumbuhan atau pendekatan yang lebih berorientasi produksi. Secara mendasar, strategi ini didasarkan pada transformasi teknologi. Pendekatan ini dirancang untuk menguntungkan sejumlah besar para tuan tanah dan dilaksanakan oleh agen-agen birokrasi yang berhubungan secara langsung dengan kelas atas dan menengah di pedesaan untuk sebagian besar, melayani dan mendukung kepentingan mereka (Winarno, 2003:99). Seolah menyambung pendapat-pendapat di atas, Antlov (2000) menjelaskan bahwa struktur politik administrasi dan praktik-praktik yang diperkenalkan selama 1970-an mengubah secara radikal pemerintahan desa dengan sepenuhnya mengintegrasikan desa ke dalam struktur birokrasi nasional. Dua pilar orde baru, ekonomi pembangunan dan stabilitas nasional hanya bisa dicapai jika pemerintah pusat memegang kendali penuh pedesaan, standardisasi dan pengawasan pemerintah desa. *The intervention by the central government has in many parts of Indonesia led to increased economic development. Education, health care and infrastructure have become much better during the past twenty years, and many villages in Indonesia have today access to schools, electricity and local health care posts.* Namun, harga untuk pembangunan ekonomi dan intervensi tersebut harus dibayar mahal. Keseragaman dan standardisasi, penghancuran tatanan sosial, kooptasi pemimpin desa, penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi hanyalah beberapa masalah yang paling akut (Suharto, 2016:97).

Dalam upaya mengakselerasi pembangunan desa maka berbagai program yang telah dilakukan untuk mengatasi permasalahan di desa, namun permasalahan tersebut hingga saat ini belum sepenuhnya terselesaikan. Bahkan secara faktual masalah tersebut masih tetap saja berlangsung, seperti masalah kemiskinan, keterbelakangan, kesenjangan dan keterisolasian desa serta masih terbatasnya infrastruktur pedesaan. Disamping itu terdapat pula masalah yang serius yang menjadi tantangan dalam pembangunan desa terkait dengan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, yaitu masalah kebutuhan pangan, perumahan, pendidikan, kesehatan dan pekerjaan yang layak.

Dengan masih kompleksnya permasalahan pembangunan desa, maka di terapkanlah suatu model pembangunan desa terpadu (*integrated rural development*). Tujuan utama program pembangunan masyarakat desa terpadu adalah meningkatkan produktivitas, memperbaiki kualitas hidup penduduk

pedesaan serta memperkuat kemandirian (Usman, 2010:45). Menurut Waterston dalam Usman (2010), bahwa ada enam elemen dasar yang melekat dalam program pembangunan masyarakat terpadu, yaitu: (a) pembangunan pertanian dengan mengutamakan padat karya (*labour intensive*), (b) memperluas kesempatan kerja, (c) intensifikasi tenaga kerja skala kecil, dengan cara mengembangkan industri kecil di pedesaan, (d) mandiri dan meningkatkan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, (e) mengembangkan daerah perkotaan yang mampu memberi dukungan pada pembangunan pedesaan, dan (f) membangun kelembagaan yang mampu melakukan koordinasi proyek *multisector*. Model pembangunan desa terpadu di Indonesia yang telah dilaksanakan menempatkan kecamatan sebagai koordinator dalam pelaksanaannya. Adapun target yang akan di capai dari model tersebut adalah tercapainya tingkat perkembangan desa melalui perubahan dari desa swadaya ke swakarya dan desa swakarya menuju tercapainya desa swasembada.

Dilihat dari pelaksanaan pembangunan desa terpadu tersebut yang memadukan antara pembangunan desa dengan pembangunan sektor lain, kelihatannya pembangunan yang di laksanakan lebih dominan pada kegiatan pembangunan fisik di desa atau pembangunan infrastruktur pedesaan. Keberadaan infrastruktur tersebut dapat digunakan sebagai salah satu indikator pembangunan pedesaan. Infrastruktur dimaksud adalah infrastruktur fisik seperti transportasi, komunikasi, irigasi dan listrik termasuk ekonomi, kesehatan dan pendidikan. Dari berbagai sumber literatur yang ada, setidaknya ada empat manfaat keberadaan infrastruktur bagi wilayah pedesaan (Arsyad, 2011:88) yaitu: *Pertama*, penyediaan infrastruktur dapat membantu masyarakat pedesaan untuk memiliki lokasi yang lebih baik, memungkinkan kelompok miskin mendapatkan fasilitas yang lebih baik dan meningkatkan partisipasi mereka dalam kehidupan sosial politik. *Kedua*, infrastruktur yang baik dapat meningkatkan modal sosial. Kemiskinan mungkin terjadi akibat tingkah laku dan mentalitas, sehingga dengan infrastruktur yang memadai dapat diciptakan hubungan diantara komunitas-komunitas yang terisolasi dan masyarakat lainnya yang dapat meningkatkan produktivitas. *Ketiga*, infrastruktur dapat mengurangi tingkat keparahan akibat bencana alam, guncangan ekonomi dan ketidakadilan dalam mengakses infrastruktur. *Keempat*, penyediaan infrastruktur mengurangi biaya

ekonomi yang harus dikeluarkan oleh masyarakat sehingga dapat meningkatkan daya saing (*competitiveness*) masyarakat di wilayah yang bersangkutan.

Dengan dominannya pembangunan infrastruktur fisik maka pembangunan desa yang berorientasi pada pembangunan sosial sedikit terabaikan, sehingga upaya peningkatan sumber daya manusia pedesaan kurang mendapat perhatian untuk dikembangkan. Pendekatan pembangunan desa dengan pola *top down* yang tidak membuka peluang masyarakat berpartisipasi, lalu kemudian menciptakan sikap apatis masyarakat untuk menerima setiap program pembangunan desa dari atas. Dampaknya bahwa cukup banyak program pembangunan yang dilaksanakan di desa tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa.

Dengan menguatnya sentralisasi dalam pembangunan desa nampaknya belum dapat menyelesaikan masalah-masalah pedesaan, bahkan yang terjadi adalah terciptanya ketergantungan masyarakat dengan pemerintah di atasnya termasuk ketergantungan dengan dana pembangunan desa. Pengembangan inovasi, kreativitas dan inisiatif masyarakat dalam pembangunan desa tidak dapat tercipta karena semua program dan kegiatan pembangunan desa direncanakan secara seragam dari atas melalui cetak biru (*blue print*).

Untuk lebih jelasnya sebagaimana dikemukakan Sunyoto Usman(2015:177) bahwa pembangunan pedesaan kita selama ini berjalan dalam bingkai *the blueprint approach*, antara lain ditandai:

1. Gagasan pembangunan pedesaan bukan berasal dari desa, tetapi dari pihak 'luar desa', terutama pemerintah pusat;
2. Kegiatan pembangunan pedesaan terutama dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah dengan sistem birokrasi yang kaku;
3. Sumber dana pembangunan pedesaan terutama adalah dari pemerintah pusat, dan kecenderungannya adalah menghabiskan dana dan harus menyelesaikan proyek sesuai dengan waktu yang diprogramkan;
4. Program-program pembangunan pedesaan di implementasikan dalam waktu yang cepat dan daerah yang luas;
5. Program-program pembangunan dibakukan (*standardized*) dan diintroduksi dengan berpedoman pada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.

Hasilnya seperti kita rasakan bersama adalah sebuah ketergantungan, masyarakat desa seperti kehilangan inisiatif dan hanya bergerak apabila memperoleh dorongan dari pihak luar desa.

Dari berbagai studi menunjukkan bahwa kebijakan pelaksanaan program pembangunan desa dengan pola *top down*, hasilnya kurang melembaga di tingkat desa karena tergantung dari intervensi pemerintah. Pembangunan desa dapat berlangsung selama intervensi dilakukan oleh pemerintah. Perubahan yang terjadi di masyarakat dinilai lambat dan kurang berkelanjutan. Hal ini karena rasa memiliki masyarakat kurang tercipta sebagai konsekuensi dari kurangnya keterlibatan mereka pada setiap tahapan pembangunan desa.

Ketika desa masih dipandang sebagai komunitas terbelakang, terisolir dan melarat sehingga masyarakat desa dianggap tidak memiliki kapasitas untuk membangun diri dan lingkungannya secara mandiri tanpa intervensi dari pemerintah. Intervensi dalam arti peran pemerintah lebih dominan mengatur desa dari pada melakukan fungsi fasilitasi untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat desa.

Pandangan yang melihat kondisi pedesaan seperti itu semakin menutup ruang masyarakat untuk menjadi subyek pembangunan desa, tetapi yang menjadi fokus utama masyarakat desa tetap dijadikan obyek pembangunan dari pemerintah. Dalam perjalanan pembangunan desa telah ada upaya untuk mendorong masyarakat desa untuk berpartisipasi, namun untuk mendukung pelaksanaannya sekali lagi mengalami kendala karena hampir semua sumber daya pembangunan desa khususnya masalah pendanaan kurang tersedia di desa selama ini

Untuk itu baru dua tahun terakhir ini, mulai tahun 2015 telah dialokasikan dana desa yang bersumber dari APBN. Sumber dana pembangunan desa yang masih dominan dari pemerintah bukannya tanpa masalah, jika dilihat dari aspek pengelolaan dan peruntukannya yang membutuhkan kecermatan dan kehati-hatian. Sebagai pengamatan awal perlu dicermati bahwa apakah dana desa yang jumlahnya spektakuler, membawa implikasi terhadap kohesi sosial di pedesaan atau berimplikasi pula terhadap mudahnya keswadayaan masyarakat dalam membangun desanya. Hal ini perlu dikaji karena bukan tidak mungkin dana desa

dapat mematkan swadaya masyarakat desa, yang selama ini ada dan tumbuh serta melembaga dikalangan masyarakat desa.

Dalam kasus lain jika kita ingin memperkuat sumber dana pembangunan desa, maka perhatian kita hendaknya tertuju kepada upaya penggalan potensi desa melalui peningkatan pendapatan asli desa. Berdasarkan temuan lapangan menunjukkan bahwa pendapatan asli desa sebagai salah satu sumber utama pembiayaan pembangunan desa masih sulit diwujudkan. Hal ini karena terkait dengan tidak adanya pembagian kewenangan antara pemerintah desa dengan pemerintah kabupaten secara jelas.

Idealnya desa diberikan kewenangan yang lebih banyak dan jelas. Kewenangan yang ideal untuk desa tersebut adalah: (1) kewenangan untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan pemerintah daerah yang menyangkut tentang desa; (2) kewenangan untuk menentukan kebijakan yang berkaitan dengan urusan-urusan internal desa; (3) kewenangan untuk mengelola dana perimbangan yang berasal dari pembagian dana alokasi umum (DAU); (4) kewenangan untuk mengelola sumber daya ekonomi yang berada di tingkat desa; dan (5) kewenangan untuk menolak program-program tugas pembantuan dari pemerintah di atasnya yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana, prasarana, dan tidak sesuai dengan daya dukung desa dan kehendak masyarakat setempat (Rozaki dan Rinandari (ed.), 2004:38-39).

Sumber-sumber pendapatan asli desa yang akan diserahkan kepada desa seperti retribusi pasar desa, sering kali hanya dijadikan issue politik untuk menarik simpati masyarakat desa menjelang pemilukada dan pemilu legislatif. Kalau kita mau jujur maka desa sebetulnya telah dieksploitasi secara sosial dan politik oleh berbagai kepentingan. Begitu banyaknya suara orang desa yang dinikmati oleh orang-orang yang duduk dikursi legislatif, tetapi jika dilihat dari kepeduliannya terhadap pembangunan desa sepertinya masih diragukan. Hal ini karena penganggaran untuk pembangunan desa pada masa sebelum berlakunya undang-undang desa yang baru, yaitu UU No 6 tahun 2014 tidak meningkat secara signifikan. Fenomena ini tidak terlepas dari politik massa mengambang (*floating mass*). Hal ini terjadi karena terputusnya interaksi antara masyarakat desa dengan partai politik, yang dapat memperjuangkan anggaran pembangunan

desanya. Dengan keterbatasan interaksi, maka orang desa secara perorangan maupun kelompok akan dicari oleh tokoh politik dalam kurun waktu tertentu ketika dibutuhkan suaranya dalam pelaksanaan pemilihan secara langsung.

Berkaitan dengan pendapatan asli desa yang bersumber dari retribusi pasar sebagaimana diuraikan diatas, maka untuk desa-desa di Sulawesi-Selatan kelihatannya masih banyak desa yang belum menikmatinya. Kalaupun telah ada desa-desa yang menerima biasanya disalurkan mendekati akhir tahun anggaran, sehingga peruntukannya terkadang kurang tepat sasaran. Sebagai gambaran retribusi pasar desa misalnya hampir semuanya ditarik oleh pemerintah kabupaten. Pemerintah desa tidak dapat berbuat apa-apa karena kewenangan untuk mengelola retribusi tersebut dalam pelaksanaannya tidak jelas. Dampaknya bahwa pendapatan yang seharusnya menjadi milik desa, tidak dapat dijadikan sumber pendapatan asli desa. Hal ini sudah cukup lama berlangsung di desa meskipun telah ada Permendagri Nomor 42 tahun 2007 tentang pengelolaan pasar desa yang mendasarinya, namun prakteknya tetap tidak terlaksana di lapangan karena retribusi pasar desa masih menjadi kewenangan pemerintah kabupaten.

Perjuangan kepala desa untuk memperoleh pendapatan asli desa, yang bersumber dari retribusi pasar desa sebetulnya cukup lama berlangsung. Bahkan telah ada kesepakatan bahwa pasar desa yang dibangun oleh pemerintah desa dan swadaya masyarakat, maka retribusinya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah desa untuk dikelola. Pasar desa yang dibangun oleh pemerintah kabupaten retribusinya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten untuk di kelola sepenuhnya. Dalam implementasinya di lapangan ternyata baik pasar desa yang dibangun oleh pemerintah desa maupun pasar desa yang dibangun oleh pemerintah kabupaten retribusinya ditarik semua oleh pemerintah kabupaten.

Dampaknya adalah banyak diantara pasar desa yang menjadi milik atau aset desa yang terbengkalai pemeliharaannya, karena pemerintah desa merasa tidak mampu melakukan pemeliharaan karena tidak tersediaanya dana. Di tengah kondisi terbatasnya dana pemeliharaan dari pemerintah desa, maka disitulah terbuka kesempatan bagi pemerintah kabupaten untuk melakukan rehabilitasi pasar desa. Melalui kegiatan rehabilitasi tersebut semakin menguatkan

pemerintah kabupaten untuk menarik retribusi karena telah melakukan investasi melalui pemeliharaan pasar. Dengan argumen bahwa pemerintah kabupaten telah melakukan investasi dalam perbaikan dan peningkatan kondisi pasar, sehingga wajar apabila retribusinya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten untuk dikelola. Tetapi bagi pemerintah desa hal ini merupakan kerugian karena tidak ada lagi kewenangan untuk menarik retribusi baik sepenuhnya maupun bagi hasil dengan pemerintah kabupaten.

Berdasarkan penjelasan mengenai pelaksanaan retribusi pasar yang digambarkan di atas menunjukkan kurang jelasnya kewenangan desa, sehingga desa tidak dapat mengatur apa yang menjadi kewenangannya dan yang terjadi kemudian adalah desa sangat tergantung dengan pemerintah di atasnya. Ketergantungan desa terhadap pemerintah di atasnya tidak terlepas dari cara pandang kita dalam menilai desa. Pola interaksi antara pemerintah desa dengan pemerintah supradesa dalam pembangunan masyarakat desa masih belum berjalan secara seimbang, karena desa tetap ditempatkan sebagai obyek pembangunan semata.

Dengan mencermati pembangunan masyarakat desa dengan pola *top down*, yang ditandai dengan besarnya kewenangan pemerintah supradesa sehingga tidak membuka ruang bagi pemerintah desa dan masyarakatnya untuk melaksanakan otonomi desa. Hal ini sebagaimana dicontohkan dalam masalah pendapatan asli desa yang bersumber dari pasar desa, yang kesemuanya menjadi kewenangan pemerintah supradesa sehingga masyarakat desa hanya pasrah dan tidak berdaya dalam pembangunan desanya. Oleh karena itu sudah seharusnya dilakukan perubahan pendekatan dalam pembangunan desa.

Secara teoritis dalam pembangunan masyarakat desa dapat dikategorikan menjadi tiga macam pendekatan pembangunan yang dilakukan oleh perencana, yaitu mobilisasi, partisipatif, dan akulturasi. Pada pendekatan mobilisasi masyarakat yang menjadi sasaran tidak mempunyai andil apapun dalam merencanakan pembangunan yang dilakukan. Pada pendekatan partisipatif perencana *agents* dan masyarakat bersama-sama merancang dan memikirkan pembangunan yang diperlukan oleh masyarakat. Dalam pendekatan akulturatif masyarakat sasaran dibebaskan untuk memilih, apakah akan ikut terlibat dengan

program yang dirancang untuk mereka atau tidak(Sairin,2002:256-260).Jika selama ini pendekatan mobilisasi banyak mendominasi pelaksanaan pembangunan masyarakat desa,maka seharusnya saat ini lebih ditekankan pada pendekatan partisipatif yang arahnya berbeda dengan pendekatan cetak biru.

Untuk memperjelas arah pembangunan pedesaan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional,yang mengatakan bahwa pembangunan pedesaan perlu didorong melalui :

- a. pengembangan agroindustri padat kerja,terutama bagi kawasan berbasis pertanian dan kelautan;
- b. peningkatan kapasitas sumberdaya manusia dipedesaan khususnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya;
- c. pengembangan jaringan infrastruktur penunjang kegiatan produksi di kawasan pedesaan dan kota-kota kecil terdekat dalam upaya menciptakan keterkaitan fisik,sosial dan ekonomi yang saling komplementer dan saling menguntungkan;
- d. peningkatan akses informasi dan pemasaran, lembaga keuangan, kesempatan kerja dan teknologi;
- e. pengembangan *social capital* dan *human capital* yang belum tergali potensinya sehingga kawasan pedesaan tidak semata-mata mengandalkan sumberdaya alam saja;
- f. intervensi harga dan kebijakan perdagangan yang berpihak ke produk pertanian, terutama terhadap harga dan upah.

Dalam upaya penekanan pada prioritas pembangunan desa,maka pendekatan yang dilakukan disesuaikan dengan kondisi dan karakteristik kawasan pedesaan,sehingga pembangunan dapat dilakukan dengan lebih efisien dan optimal.Pembangunan yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat sesuai potensi sosial budaya yang dimilikinya,sehingga terwujud kawasan pedesaan yang mandiri agar dapat meningkatkan upaya sendiri dalam mensejahterakan masyarakat secara berkelanjutan (Arsyad,2011:3).

B. DESA DALAM PROSES PERUBAHAN.

Untuk melihat proses perubahan di pedesaan dapat dijelaskan melalui pendekatan teori difusionis (Arief Budiman dalam Frank,1984).Teori ini beranggapan bahwa ada dua macam masyarakat (*dual society*) di negara-negara berkembang,yang satu modern (di kota-kota besar,yang sudah mengalami kontak dengan negara-negara maju),yang lainnya tradisional (di desa-desa,yang belum berhubungan dengan kota-kota besar atau pun negara-negara maju).Teori difusionis mengatakan pembangunan di desa-desa bisa terjadi kalau nilai modern dari kota ditularkan ke desa. Jika disederhanakan,maka untuk mencapai kemajuan di pedesaan sangat dipengaruhi oleh intensitas interaksi antara masyarakat desa dengan masyarakat kota.Disadari bahwa interaksi desa dan kota mengalami kendala karena faktor isolasi fisik,mobilitas penduduk yang rendah dan pengaruh nilai-nilai sosial budaya masyarakat desa.

Meskipun ada berbagai kendala,namun karena gencarnya gerakan nasional dibidang pembangunan desa sehingga kendala yang terjadi dapat diatasi secara bertahap dan membuahkan hasil namun belum optimal.Oleh karena itu tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan pembangunan desa yang berlangsung selama ini telah menciptakan proses perubahan.Perubahan yang sengaja diciptakan melalui modernisasi pedesaan secara simultan untuk semua desa di Indonesia. Didalam proses modernisasi tercakup suatu transformasi total dari kehidupan bersama yang tradisional atau pramodern dalam artian teknologis serta organisasi sosial kearah pola-pola ekonomis dan politis yang menjadi ciri negara-negara Barat yang stabil (Soekanto,2013:307). Berbagai bentuk modernisasi yang didiseminasikan kepada masyarakat antara lain, mengubah cara berpikir tradisional ke modern,penggunaan alat-alat komunikasi massa,disiplin dan sistem administrasi yang baik dalam birokrasi pemerintahan desa.

Masyarakat desa yang tengah mengalami proses perubahan perilaku,sikap dan cara berpikir.Perubahan ini antara lain terjadi karena dampak pembangunan melalui modernisasi desa,yang ditandai dengan adanya perbaikan infrastruktur,masuknya sarana transportasi, elektrifikasi, sarana komunikasi,monetisasi dan komersialisasi (Latief,2002:77).Dengan kata lain

kondisi pedesaan saat ini telah mengalami perubahan baik perubahan fisik maupun perubahan non fisik.

Untuk melihat perubahan yang terjadi tidak cukup hanya dengan membaca berita dan tayangan berbagai media elektronik saja, tetapi perlu untuk melakukan kunjungan lapangan ke desa. Sebagai kalangan orang luar (*outsiders*) seperti birokrat, politisi, intelektual, jurnalis dan lembaga swadaya masyarakat agar menyempatkan diri untuk mengunjungi beberapa desa dalam satu kabupaten. Kunjungan dari berbagai kalangan dimaksudkan untuk melihat perubahan secara obyektif sekaligus berinteraksi dengan masyarakat desa, guna mendapatkan informasi yang berkaitan dengan dampak perubahan yang terjadi dan permasalahan lain yang dihadapi dalam kehidupan masyarakat desa.

Kunjungan yang dilakukan perlu secara cermat untuk melihat fakta dilapangan terhadap perubahan yang terjadi di beberapa desa. Perubahan di desa yang nampak dan perlu dipastikan, apakah tersedia kebutuhan pangan masyarakat, jumlah buta huruf berkurang, derajat kesehatan masyarakat mulai membaik, produksi pertanian meningkat, infrastruktur pedesaan mengalami perkembangan, distribusi barang dan jasa cukup lancar, akses terhadap informasi dan teknologi yang mudah, jumlah uang yang beredar bertambah dan kemiskinan mulai menurun atau berkurang.

Proses perubahan yang terjadi di desa, dinilai oleh pengamat pedesaan bahwa desa saat ini sedang mengalami perubahan global. Suatu perubahan yang ditandai dengan akses teknologi dan informasi yang tidak dibatasi oleh ruang dan waktu. Peristiwa yang terjadi di daerah lain dengan mudah diakses oleh masyarakat desa, sehingga dapat memengaruhi kehidupan mereka. Pada bagian lain desa-desa yang mengalami globalisasi terutama yang menghasilkan produk unggulan tertentu dengan mudah memasuki go internasional dalam perdagangan dunia, seperti desa penghasil lada, kakao, pala, karet dan berbagai komoditi pertanian dan perikanan termasuk produk industri kecil dari desa.

Interaksi antara masyarakat desa dengan pelaku pasar dari luar desa telah membawa perubahan pada cara produksi (*mode of production*) dari subsisten berubah menjadi komersial. Perilaku petani dalam masyarakat desa yang selama ini menganut prinsip utamakan selamat (*safety first*) sulit

dipertahankan, karena menguatnya tekanan pasar dan perubahan kebutuhan petani yang meningkat dan bervariasi. Di desa-desa pantai di Indonesia juga mengalami hal yang sama, karena produksi yang dihasilkan berorientasi pasar dan bukan lagi mempertahankan subsistensi. Diakui bahwa globalisasi yang merupakan peluang dan tantangan, ada yang dapat dicapai dan ada pula yang sulit diraih serta cenderung memberikan dampak bagi masyarakat desa.

Globalisasi pedesaan ini berdampak pada perubahan gaya hidup yang menumbuhkan perilaku konsumtif, melalui keinginan yang kuat untuk memiliki barang-barang yang kurang berguna, namun keberadaannya dipandang sebagai simbol status sosial di masyarakat. Dalam kasus kepemilikan lemari es (kulkas) yang ada di desa-desa yang tidak memiliki aliran listrik menunjukkan bahwa masyarakat desa telah mengalami perubahan dari hidup sederhana menuju kehidupan yang konsumtif.

Dengan demikian tidak mengherankan bagi desa-desa yang sedang *booming* harga komoditi perkebunannya, maka dengan mudah memunculkan orang kaya baru yang bersifat sementara. Penduduk desa yang mengalami seperti ini seringkali tidak mampu bertahan dipuncak, karena terbatasnya kemampuan manajerial dalam mengelola sumberdaya yang dimiliki terutama uang dari hasil penjualan komoditi perkebunannya. Dalam jangka panjang terkadang mereka terpuruk secara ekonomi, karena hampir semua pendapatannya digunakan untuk kebutuhan yang tidak produktif dalam kehidupannya.

Dalam kasus lain dapat kita amati tentang kepemilikan permainan anak-anak di desa yang hampir semuanya dari produk pabrik, yang akhir-akhir ini telah melanda kehidupan anak-anak pedesaan. Alat-alat permainan tradisional yang dapat diupayakan sendiri oleh orang desa, kini mulai ditinggalkan meskipun bahan baku pembuatannya tersedia di desa. Perubahan lain ditandai dengan mudahnya penggunaan teknologi informasi di desa, sehingga masyarakat desa tidak lagi melakukan filter terhadap informasi yang diterima sesuai norma-norma masyarakat. Bahkan masyarakat desa telah jauh memasuki dunia maya dan berinteraksi di media sosial, dengan mengubah sebagian pola belanja dari belanja dipasar tradisional menjadi belanja dengan cara online.

Menurut Daniel Lerner yang dalam karyanya *The Passing of the Traditional Society* (1958) menyatakan bahwa media massa memiliki peran penting untuk mengubah masyarakat (Nugroho,2014:99). Dampaknya masyarakat tidak bisa lagi menentukan layak tidaknya suatu informasi, sehingga tidak tertutup kemungkinan terjadinya dekadensi moral khususnya dikalangan generasi muda. Penggunaan teknologi informasi di desa disatu sisi dapat memberi kemudahan menambah pengetahuan, tetapi disisi lain kalau penggunaannya tidak terkendali dapat menimbulkan perubahan orientasi dan pola hidup yang bertentangan dengan adat istiadat masyarakat desa.

Kekuatan untuk melihat pedesaan berkembang secara alami sulit dipertahankan karena terkait dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pengaruh ilmu pengetahuan dan teknologi menurut Max Weber menyebabkan hilangnya pesona dunia (*disenchantment of the world*) yang juga mulai dialami oleh desa-desa di Indonesia. Fenomena ini kelihatan pada desa-desa yang telah mengalami sentuhan teknologi akan mulai kehilangan pesona. Melalui program listrik masuk desa secara bertahap yang merupakan sumber penerangan dan energi,kini di desa tidak ada lagi tempat yang dianggap angker atau keramat, karena wilayah pedesaan telah dijangkau oleh penerangan listrik sehingga suasana desa berubah mengikuti kehidupan perkotaan.

Meskipun belum semua desa di Indonesia atau diberbagai provinsi dan kabupaten dapat dijangkau listrik, namun suasana hening dan gelap gulita yang tercipta selama ini mulai berubah dari keadaan gelap menjadi terang benderang. Keberadaan listrik sebagai sumber energi telah mengubah penggunaan energi kayu bakar ke listrik,terlebih lagi setelah ada perubahan konversi dari minyak tanah ke gas sehingga secara berangsur-angsur masyarakat desa menggunakan energi listrik dan gas untuk keperluan sehari-hari.Ketergantungan masyarakat desa terhadap kedua energi tersebut,paling tidak memengaruhi beban pengeluaran rumah tangga. Dengan penggunaan kedua sumber energi tersebut diharapkan tidak terjadi lagi kasus pencurian kayu untuk kepentingan memasak dalam keluarga di desa. Terjadinya *illegal logging* secara kecil-kecilan disekitar areal pinggiran hutan setidaknya dapat dihindari karena perubahan penggunaan sumber energi dari listrik dan gas.

Dalam perspektif birokrasi pembangunan, perubahan yang terjadi di pedesaan merupakan hasil dari kata sakti yang bernama “Pembangunan“ (*development*). Perubahan yang diinginkan dalam pembangunan desa adalah modernisasi. Gagasan modernisasi pedesaan berpijak pada teori modernisasi yang dikemukakan oleh Huntington. Menurut dia proses modernisasi bersifat revolusioner, yaitu perubahan cepat dari tradisi ke modern melalui banyak cara dan langkah-langkah agar manusia mencapai kemajuan. (Mansour Fakih,1999:32)

Namun dalam perkembangan pembangunan desa, teori modernisasi kurang terlaksana, karena ketidakmampuan masyarakat desa untuk berubah mengikuti pola kehidupan modern. Oleh karena itu modernisasi tidak bisa dipaksakan karena dapat menimbulkan disintegrasi sosial masyarakat. Dengan melihat kondisi seperti itu maka yang populer digunakan dan disosialisasikan sampai ke pelosok desa adalah konsep “pembangunan” yang bersifat evolusioner, yang dilakukan secara bertahap dalam berbagai bidang kehidupan dan penghidupan masyarakat desa.

Dalam implementasinya pembangunan desa mengikuti kaidah-kaidah manajemen pembangunan, yang secara bertahap diawali dengan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi. Begitu besarnya pengaruh kata pembangunan, sehingga dalam upaya merumuskan kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa selalu dikaitkan dengan pembangunan dan terciptalah “Kebijakan Pembangunan Desa“.

Secara garis besar kebijakan pembangunan desa yang telah dilaksanakan antara lain: *Pertama*; Kebijakan penguatan Usaha Ekonomi Masyarakat Desa, *Kedua*; Kebijakan penguatan kelembagaan dan sosial budaya masyarakat desa, *Ketiga*; Kebijakan peningkatan pemanfaatan teknologi pedesaan, dan *Keempat*; Kebijakan peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan desa. Dari keempat kebijakan tersebut diharapkan bersinergi dan simultan pelaksanaannya menuju terjadinya perubahan kehidupan masyarakat yang lebih baik, sejahtera lahir dan batin.

Untuk memahami apa yang tersembunyi dibalik perubahan dan kemajuan yang dicapai masyarakat desa saat ini sebagai hasil dari kegiatan pembangunan desa, diperlukan “kemampuan imajinasi sosiologis“ yakni kemampuan untuk dapat menangkap dan memahami apa yang tersembunyi di balik suatu fenomena sebagaimana yang dikemukakan oleh C.Wright Mills dalam Nasikun (2002 : 63). Dengan menggunakan kemampuan imajinasi sosiologis dapat dilihat bahwa dibalik kemajuan pembangunan desa, dalam kenyataannya masih menyisakan adanya berbagai masalah yang saat ini belum tuntas seperti kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan dalam kehidupan masyarakat desa. Oleh karena kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan masih merupakan masalah yang dihadapi hingga saat ini, sehingga kebijakan pembangunan desa diarahkan untuk mengatasi masalah tersebut. Dengan kebijakan pembangunan desa diharapkan menciptakan berbagai program dan kegiatan prioritas guna tercapainya akselerasi pembangunan desa.

Akselerasi pembangunan desa dinyatakan berhasil apabila mampu mewujudkan perubahan dalam masyarakat, yaitu dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern. Masyarakat tradisional ditandai dengan sikap sebagai berikut (Simanjuntak dan Pasaribu (1986:139-140):

- 1) menyamaratakan modernisasi dengan westernisasi. Westernisasi diartikan suatu proses menghancurkan nilai lama, tradisi sehingga mereka menolak modernisasi. Menerima modernisasi berarti menghancurkan warisan sosial yang mereka terima dari nenek moyang mereka.
- 2) warisan sosial yang telah melembaga merupakan petunjuk jalan sehingga orientasi ditujukan kepada masa silam. Masa lalu merupakan masa yang sempurna, sehingga usaha yang dianggap menghapuskan warisan masa lalu ditentang mati-matian.
- 3) merasa inferior terhadap orang asing. Hal yang berbau asing dinilai sangat tinggi, sedang yang berbau milik sendiri berkualitas rendah. Manifestasi dari sikap ini terlihat dari label barang, termasuk penelitian orang asing selalu lebih terpercaya dari pada penelitian bangsa sendiri.

- 4) memiliki stratifikasi yang banyak diekspresikan dengan gelar,kekayaan,bahasa,tata cara nikah.Stratifikasi berdasarkan *ascribed status* yang merupakan dasar memperoleh jabatan.
- 5) hal yang diwarisi dari nenek moyang sangat sempurna dan merupakan sumber ketenteraman sehingga usaha mengubah yang lama dianggap pertanda akan lahir keresahan sosial.Masyarakat tetap mempertahankan *status quo*,memastikan hal yang sudah berjalan.
- 6) ikatan kekeluargaan didasarkan kepada persamaan darah (consanguine) dan bersikap hormat dan patuh kepada yang lebih tua. Kecemaran seorang anggota menodai seluruh jajaran keluarga sehingga kontrol sosial sangat ketat.

Dari keenam sikap masyarakat tradisional sebagaimana digambarkan diatas,maka dengan pelaksanaan pembangunan masyarakat desa diharapkan adanya perubahan menuju masyarakat modern.Masyarakat modern ditandai dengan adanya kumpulan manusia yang saling berinteraksi dan berperilaku modern.Menurut Alex Inkeles dalam Simanjuntak dan Pasaribu (1986:138) merumuskan profil karakteristik manusia modern antara lain :

1. adanya kesediaan menerima ide dan mendapatkan pengalaman baru untuk pembaharuan.
2. keinsyafan akan pendapat atau memiliki sikap terhadap masalah yang timbul dari lingkungan maupun dari luar.Kesiagaan mengeluarkan pendapat sebagai respon terhadap tantangan.Mengakui perbedaan pendapat tanpa kaku menolak pendapat orang lain.
3. Pengarifan waktu yang akan datang lebih penting dari masa lalu.Tidak terbenam pada masa lalu,tetapi belajar dari kondisi tersebut untuk perbaikan di hari mendatang dan masa kini.
4. keterlibatan dan kecenderungan dalam perencanaan,organisasi dan efisiensi.Faktor tersebut dirasakan unsur penting dalam mengendalikan hidup.
5. rasa yakin bahwa manusia mempunyai daya.Percaya bahwa manusia bisa belajar dalam derajat substansial mengatasi lingkungan.
6. penghargaan status keturunan (*ascribed status*) bergeser ke status prestasi (*achievement status*).

7. muncul masyarakat tipe baru.
8. penggunaan teknologi terhadap sumber-sumber alam.
9. terjadi struktur baru untuk mengambil fungsi kedudukan baru.

Apabila muncul kegagalan dalam mengubah masyarakat tradisional menjadi masyarakat modern, maka yang menjadi penilaian adalah adanya kegagalan dalam pelaksanaan pembangunan desa. Menurut Susanto (1984:22-23) penilaian tentang kegagalan dalam pembangunan desa (*rural development*) antara lain disebabkan karena:

- a) pembangunan desa selalu dilihat hanya dari segi difusi inovasi.
- b) dilupakan bahwa proses pembangunan ialah pengadaan suatu sistem nilai yang baru dan sehubungan dengan itu pengadaan keterampilan baru demi perbaikan hidup.
- c) sikap terlalu menitikberatkan dan membebankan tugas pembangunan kepada aparatur pemerintah.
- d) terlupakan bahwa proses pembangunan mencakup:
 1. proses yang kompleks dan bukan merupakan suatu proses yang linear.
 2. memperluas cakupan pengalihan teknologi/inovasi.
 3. melibatkan faktor sosial budaya.
 4. ditentukan oleh keputusan politik, terutama dalam masalah: pemerataan, alokasi dana, fasilitas dan lain-lain.
 5. orientasi ideologi/*political will*.

BAB III

FONDASI PEMBANGUNAN DESA

Apabila kita kaji secara cermat maka sesungguhnya yang menjadi fondasi pembangunan desa terletak pada kewenangan desa. Jika desa dianalogikan sebagai suatu bangunan maka bagian yang menjadi dasar bangunan itu adalah kewenangan desa. Oleh karena kewenangan desa merupakan fondasi atau dasar sehingga perlu diperkuat dan diperjelas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan, agar desa dapat menjadi kokoh dan mandiri. Untuk tidak menciptakan pembangunan desa yang rapuh sangat diperlukan implementasi kewenangan desa, bukan lagi menjadi suatu pernyataan kalimat semata yang terdapat dalam setiap regulasi yang mengatur mengenai desa. Jika selama ini kewenangan desa hanya merupakan retorika yang sama ketika mendiskusikan otonomi desa, maka kondisi saat ini harus diwujudkan dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa.

Sebelum dimulai pembahasan mengenai kewenangan desa ada suatu hal yang menjadi pertanyaan mendasar, yaitu mengapa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan desa di Indonesia begitu rentan. Untuk menjawab pertanyaan tersebut tidaklah mudah karena membutuhkan kajian mengenai munculnya kerentanan tersebut yang berawal dari kewenangan desa. Kajian tersebut dimaksudkan untuk mendudukan kewenangan desa sebagai pijakan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa. Secara empiris ada kekhawatiran yang berkembang jika kewenangan desa hanya merupakan retorika tanpa implementasi, maka besar kemungkinan desa akan mengalami ketergantungan secara permanen dengan pemerintah di atasnya (supradesa). Apabila kekhawatiran tersebut terjadi maka otonomi desa jauh dari harapan masyarakat desa. Dalam proses jangka panjang desa akan kehilangan jati diri karena tidak ada kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga semakin jauh dari kemandirian. Dalam pengertian desa sebetulnya telah ada semangat membangun masyarakat, dilihat dari kalimat "mengurus rumah tangganya sendiri". Masyarakat sendiri dapat mengelola pembangunan desanya sesuai

kewenangannya sehingga dapat memberikan keleluasaan bertindak berdasarkan kepentingan masyarakat sendiri.

Dalam setiap mendiskusikan tentang pelaksanaan pembangunan desa maka salah satu issue krusial yang sering mengemuka pula adalah masalah kewenangan desa. Hal ini karena secara umum kelihatannya masih banyak desa-desa di Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan desa belum memiliki kewenangan yang jelas. Walaupun ada kewenangan yang dimiliki desa paling tidak hanya kewenangan asal usul, belum merupakan kewenangan yang diterima dari pemerintah di atasnya. Di berbagai daerah masih banyak kita temukan urusan pemerintahan desa yang masih dikelola oleh pemerintah kabupaten seperti retribusi pasar desa.

Demikian urgennya kewenangan desa yang harus diletakkan sebagai fondasi pembangunan desa, agar pelaksanaan pembangunan desa lebih terarah dan tidak terjadi tumpang tindih antara kewenangan kabupaten dan kewenangan desa. Patut diduga bahwa kurang terarahnya pelaksanaan pembangunan desa selama ini dapat saja terjadi karena fondasi pembangunan desa yang kita letakkan dibangun dari kewenangan desa yang seragam sesuai yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan desa belum disesuaikan dengan karakteristik dan tipologi desa, sehingga arah pengembangan desa terkadang kurang sesuai dengan tipologinya. Misalnya tipe desa adat yang kewenangannya tentu berbeda dengan tipe desa otonom yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dengan undang-undang. Demikian juga tipe desa campuran yang memiliki kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal (Nurcholis, 2011:65).

Terbatasnya upaya identifikasi kewenangan desa oleh pemerintah kabupaten terhadap desa-desa yang ada di wilayahnya, ikut memberikan kontribusi terhadap tersendatnya implementasi kewenangan desa. Bahkan seringkali ditemukan kewenangan desa yang disusun tidak terinci karena hanya menyesuaikan bidang kewenangan desa yang telah ada dalam peraturan pemerintah. Oleh karena itu jenis-jenis kewenangan desa yang terdapat dalam undang-undang atau dalam peraturan pemerintah hendaknya menjadi acuan saja, untuk disesuaikan dengan hasil identifikasi dari pemerintah kabupaten. Kekuatan kewenangan desa dari hasil identifikasi merupakan kewenangan desa yang asli yang seharusnya disinergikan dengan kewenangan yang diserahkan

dari pemerintah kabupaten ke desa. Terciptanya sinergi dari kedua kewenangan tersebut apabila diimplementasikan maka dapat memperkuat fondasi pembangunan desa.

Sebagai gambaran mengenai kewenangan desa maka berikut ini diuraikan cakupan dan bidang-bidang serta jenis-jenis kewenangan desa berdasarkan peraturan perundang-undangan maupun peraturan pemerintah, kecuali Undang-Undang No 5 tahun 1979 yang sama sekali tidak mengatur kewenangan desa. Namun sebelumnya terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai pengertian kewenangan dan kewenangan desa. Dalam penjelasan selanjutnya dikemukakan bahwa dari berbagai bidang dan urusan yang menjadi kewenangan desa, dalam implementasinya masih ditemukan adanya kelemahan. Bahwa salah satu kelemahan adalah kurangnya respon pemerintah kabupaten/kota untuk menyusun Peraturan daerah tentang kewenangan desa. Dengan demikian sebaik apapun regulasi dari pemerintah namun jika tidak ditindaklanjuti dan dilaksanakan maka tidak memberi manfaat bagi pemerintah desa dan masyarakat desa.

A. PENGERTIAN KEWENANGAN DESA

Kewenangan sendiri bisa diartikan sebagai kekuasaan dan hak seseorang ataupun lembaga dalam melakukan sesuatu, mengambil keputusan atau mengorganisir masyarakat. Kewenangan berbeda dengan kekuasaan. Kewenangan lebih pada hak untuk melakukan sesuatu, sementara kekuasaan adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu (Sutoro, 2014:16). Pendapat lain dikemukakan oleh Taliziduhu Ndraha dalam (Ditjen Bina Pemdes Kemendagri, 2015:53), yang menyebutkan bahwa kewenangan adalah kekuasaan atau hak yang diperoleh berdasarkan pelimpahan atau pemberian ; atau kewenangan adalah kekuasaan untuk mempertimbangkan /menilai, melakukan tindakan atau memerintah kekuasaan yang sah (*the power or right delegated or given; the power to judge, act or command*) Dari kedua pendapat tersebut nampak bahwa ada yang membedakan antara kewenangan dengan kekuasaan dan adapula yang memandang

Kewenangan dengan kekuasaan sebagai suatu kesatuan. Dengan demikian kewenangan adalah hak namun untuk melaksanakan kewenangan dibutuhkan suatu kekuasaan. Dalam perspektif administrasi negara, kewenangan (*authority*) adalah hak seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik (Sutarto dalam Ditjen Bina Pemdes Kemendagri, 2015:52). Dalam dimensi organisasi pemerintahan, senantiasa terjadi pelimpahan atau penyerahan wewenang dari organisasi pemerintahan tingkat atas kepada organisasi pemerintahan tingkat bawahnya dan/atau pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pimpinan tingkat atas kepada bawahannya.

Dalam pembahasan tentang kewenangan, maka yang harus mendapat perhatian pula adalah sejauhmana kewenangan itu diterima oleh yang menjalankannya. Terkait dengan kewenangan maka yang penting pula dicermati adalah penyerahan atau pelimpahan wewenang dilihat dari kemampuan dari pihak yang akan menerima penyerahan atau pelimpahan wewenang. Dalam hal pelimpahan wewenang dijelaskan oleh (Sutarto dalam Ditjen Bina Pemdes Kemendagri, 2015:52) bahwa pelimpahan wewenang berarti penyerahan sebagian hak untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggungjawabnya dapat dilaksanakan dengan baik dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lain. Jadi tegas bahwa pelimpahan wewenang itu bukan penyerahan hak dari atasan kepada bawahan, melainkan penyerahan hak dari pejabat kepada pejabat.

Berdasarkan pengertian tersebut diatas maka kewenangan desa adalah merupakan hak yang dimiliki desa yang pelimpahannya dari pejabat pemerintah supradesa kepada pemerintah desa, untuk dilaksanakan dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat desa.

Sebelum ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka ada pandangan yang berkembang bahwa kurang jelasnya kewenangan desa karena adanya perdebatan apakah kewenangan desa merupakan pemberian dari pemerintah di atasnya atau apakah kewenangan

tersebut sudah ada sejak desa terbentuk. Dalam penjelasan lain disebutkan bahwa kewenangan desa tidak hanya diperoleh melalui pelimpahan atau pemberian, karena desa memiliki kewenangan asli (*indigenous authority* atau *genuine authority*) berdasarkan hak asal usul desa sesuai sistem nilai adat istiadat masyarakat setempat. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa kewenangan desa selain diperoleh melalui pelimpahan atau penyerahan, juga desa telah memiliki kewenangan asli. Kewenangan asli desa inilah yang merupakan kewenangan utama desa dalam menyelenggarakan rumah tangganya, sehingga kewenangan desa yang bersifat pelimpahan atau pemberian dari pemerintah atasan pada dasarnya merupakan kewenangan tambahan, karena pemerintahan desa merupakan unit pemerintahan terendah dalam sistem pemerintahan secara nasional (Ditjen Bina Pemdes Kemendagri, 2015:54).

Apabila diamati secara historis penyelenggaraan pemerintahan desa maka ada kecenderungan bahwa kewenangan asli desa semakin berkurang dalam mengatur dan mengurus kehidupan masyarakat desa. Bahkan di beberapa desa di Indonesia cenderung memudar, sehingga seakan-akan terlihat bahwa kewenangan desa yang diperoleh dari pelimpahan atau penyerahan dari pemerintah supradesa merupakan kewenangan utama pemerintahan desa. Hal ini dapat dipahami karena mengingat tugas-tugas yang dilaksanakan oleh pemerintah desa lebih bersifat penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan secara nasional, dari pada penyelenggaraan urusan rumah tangga desa berdasarkan sistem nilai adat istiadat masyarakat setempat atau berdasarkan hak asal usul desa.

Dilihat dari aspek legalistik menunjukkan bahwa setiap ada peraturan perundang-undangan yang mengatur desa senantiasa di dalamnya di atur mengenai kewenangan desa, meskipun dengan kewenangan desa yang masih sangat terbatas. Demikian juga jika peraturan perundang-undangan yang dijabarkan dalam peraturan pemerintah, maka kewenangan desa kurang diuraikan secara rinci sesuai bidang masing-masing. Kewenangan desa dalam regulasi perundang-undangan yang telah ditetapkan berlakunya, kemudian oleh pemerintah mensosialisasikan kewenangan desa tersebut sampai kepada kabupaten/kota di seluruh Indonesia guna ditindak lanjuti dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Perintah bahwa kewenangan desa yang harus diatur

dengan peraturan daerah kabupaten/kota bukannya dapat berjalan mulus tetapi justru seringkali mengalami stagnasi di daerah. Terjadinya stagnasi dapat dilihat dari rendahnya respon pemerintah kabupaten/kota untuk menyusun peraturan daerah tentang kewenangan desa. Dengan demikian kendala dalam pelaksanaan kewenangan desa terjadi di pemerintah kabupaten/kota.

Kendala ini terjadi karena belum adanya konsistensi untuk sepenuhnya memberikan kewenangan kepada desa, sehingga desa dalam melaksanakan pembangunan belum sepenuhnya di dukung oleh kewenangan desa yang jelas. Dalam kaitannya dengan pengembangan program pembangunan desa, maka sulit bagi desa menentukan pelayanan publik dalam hubungannya dengan adanya urusan wajib atau urusan pilihan yang harus dilaksanakan pemerintah desa. Hal ini sangat terkait dengan belum jelasnya pembagian kewenangan antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah desa. Terjadinya keengganan Pemerintah Kabupaten dalam penyerahan kewenangan kepada

pemerintah desa menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten masih kurang serius untuk melaksanakan otonomi desa, sehingga yang terjadi saat ini pemerintah desa kurang berdaya dalam melaksanakan pembangunan desanya. Desakan pemerintah desa kepada pemerintah kabupaten/kota untuk mempercepat peraturan daerah tentang penyerahan kewenangan Pemerintah Kabupaten kepada Desa jarang dilakukan. Kelihatannya pemerintah desa hanya menunggu saja apa yang menjadi kebijakan Pemerintah Kabupaten mengenai kewenangan desa.

Bahkan ada beberapa kepala desa menyatakan bahwa jangankan Peraturan daerah tentang penyerahan kewenangan Pemerintah Kabupaten kepada Desa, sedangkan Peraturan daerah tentang penyerahan kewenangan Pemerintah Kabupaten kepada Kecamatan saja masih banyak Kabupaten yang belum melaksanakannya. Oleh karena itu sangat berlebihan jika desa telah mendapat penyerahan kewenangan dari Kabupaten, sementara Kecamatan belum menerimanya. Idealnya, kewenangan diserahkan secara berjenjang dari Pemerintah Kabupaten ke Kecamatan kemudian dari Pemerintah Kabupaten ke desa.

Untuk menjalankan kewenangan yang luas dalam bingkai otonomi desa, kelihatannya masih sulit dilaksanakan karena dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan serta pemberdayaan masyarakat di desa, masih ditemukan adanya beberapa desa di Indonesia yang belum memiliki peraturan daerah yang mengatur tentang kewenangan desa. Meskipun masih kurang peraturan daerah mengenai kewenangan desa namun bagi kabupaten yang telah menetapkan peraturan daerahnya perlu diapresiasi dengan baik. Sebagai contoh Kabupaten Nunukan di Provinsi Kalimantan Utara yang telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2006 tentang Kewenangan Desa. Adapun Kabupaten lain yang melakukan hal yang sama adalah Kabupaten Empat Lawang di Provinsi Sumatera Selatan dengan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pengaturan Kewenangan Desa. Kemungkinan masih ada kabupaten lain telah berbuat yang sama, namun penulis mengalami keterbatasan dalam mempublikasikannya secara satu persatu. Dari kedua Perda tersebut menunjukkan respon pemerintah daerahnya cukup tinggi dalam melihat pengembangan desa di daerahnya. Meskipun Perda yang disusun merupakan tindak lanjut dari PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, namun upaya yang dilakukan perlu ditiru atau direplikasi oleh kabupaten/kota yang lain di seluruh Indonesia. Replikasi Perda yang akan disusun tentu bukan lagi tindak lanjut dari PP Nomor 72 Tahun 2005, melainkan adalah tindak lanjut dari UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang tidak lama lagi memasuki 3 tahun masa berlakunya. Jika ternyata selama 2 tahun setelah ditetapkan, perintah untuk menyusun Perda tentang kewenangan desa belum juga terealisasikan maka ini menandakan bahwa respon pemerintah daerah masih rendah dalam kepeduliannya melaksanakan pembangunan desa.

Dengan demikian tidak berlebihan jika dikatakan bahwa semakin jauh desa dari pusat kekuasaan, maka semakin jauh pula implementasi peraturan perundang-undangan untuk dapat diterapkan di desa. Oleh karena itu yang dilakukan pemerintah desa bersama masyarakat desa hanya melaksanakan otonomi asli desa saja, karena merupakan otonomi yang sudah lama berlangsung dalam kehidupan masyarakat didesanya seperti kewenangan dalam pemilihan kepala desa.

B. JENIS-JENIS KEWENANGAN DESA.

Pada bagian ini akan diuraikan mengenai regulasi tentang desa yang didalamnya mengatur jenis-jenis kewenangan desa, sesuai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan baik yang berlaku sebelum dan setelah UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, yaitu:

1. Sebelum Berlakunya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Secara formal peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Desa sebelum diberlakukannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, ada 4(empat) Undang-Undang, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja.
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
- c. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari ke empat undang-undang tersebut diatas maka untuk kepentingan penulisan ini hanya akan digunakan 3(tiga) undang-undang, yaitu UU Nomor 5 Tahun 1979, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004. Adapun UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja tidak dilakukan pembahasan karena undang-undang tersebut belum sempat diberlakukan dengan baik, karena terjadinya perubahan paradigma politik kekuasaan dari Orde Lama ke Orde Baru.

Berikut ini diuraikan mengenai kewenangan desa sesuai periode berlakunya undang-undang tentang desa sebagai berikut:

a. Periode UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa/Kelurahan.

Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1979 disebutkan bahwa Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian desa tersebut menunjukkan bahwa desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki kewenangan untuk berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Akan tetapi dalam Undang-

Undang tersebut mulai dari pasal 1 sampai dengan pasal 21 tidak ada satupun pasal yang mengatur mengenai kewenangan desa. Oleh karena itu dalam implementasinya dinilai tidak konsisten, sehingga sangat wajar jika Undang-Undang tersebut tidak memberikan ruang(space) bagi desa mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri meskipun seringkali diwacanakan mengenai pentingnya mewujudkan otonomi desa. Menguatnya kontrol Negara terhadap desa, sehingga desa harus tunduk dari kebijakan pemerintah pusat. Desa merupakan representasi pemerintah pusat sehingga apa yang dianggap baik oleh pemerintah pusat dipandang baik pula untuk desa (Huda, 2015:146).

Menurut Kamardi dalam Huda (2015:146) bahwa pengintegrasian desa ke dalam struktur pemerintahan nasional menempatkannya sebagai rantai terbawah dari sistem birokrasi pemerintahan sentralistik. Hal ini menjadikan desa sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dan subsistem dari Negara, sehingga kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom dan otonomi asli kian terkikis. Fenomena ini cukup lama berlangsung selama rezim Orde Baru sehingga otonomi yang luas bagi desa terkadang hanya menjadi slogan karena tidak dilaksanakan di Desa. Mungkin satu-satunya kewenangan desa yang dilaksanakan adalah kewenangan dalam memilih pemimpin di desa secara langsung.

Oleh karena itu dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 tidak mendukung terlaksananya kewenangan desa bahkan terjadi stagnasi sehingga jauh dari harapan masyarakat desa. Pemerintah desa lebih banyak melaksanakan tugas-tugas dari atas dari pada mengurus kepentingan masyarakatnya di desa. Kepala desa dapat dipastikan akan dapat mengedepankan kepentingan atasannya karena yang akan memberikan penilaian atas prestasi kerjanya selama menjabat adalah atasannya dan bukan rakyat yang dipimpinnya. (Huda, 2015:156). Hans Antlov dalam Nurcholis (2011:220) menjelaskan bahwa Kepala desa bukan lagi sebagai pemimpin masyarakat desa, melainkan lebih sebagai pejabat yang menjalankan kebijakan negara. Ia harus tahu jarum yang jatuh di desanya dan melaporkan semua kejadian di desanya kepada Camat, Kepala Polisi Sektor dan Komandan Rayon Militer di Kecamatan setempat. Dengan demikian meskipun dipilih oleh rakyat setempat, Kepala desa tidak ditempatkan sebagai Kepala desa otonom yang berwenang mengatur dan mengurus urusan rakyat di desanya.

b.Periode UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Dengan mengacu pada pengertian tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa pada prinsipnya desa memiliki kewenangan yang luas dan istimewa untuk melaksanakan kepentingan masyarakat berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Berkaitan dengan kewenangan desa, baik dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun dalam PP Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, disebutkan bahwa Kewenangan desa mencakup :

- 1) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa;
- 2) Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah;
- 3) Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan atau Pemerintah Kabupaten.

Kewenangan sebagaimana dimaksud diatas berupa kewenangan :

- a) Penetapan bentuk dan susunan organisasi Pemerintah Desa;
- b) Pencalonan, Pemilihan dan Penetapan Kepala Desa;
- c) Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan dan Penetapan Perangkat Desa;
- d) Pembentukan dan Penetapan Lembaga Kemasyarakatan;
- e) Pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD)
- f) Pencalonan, Pemilihan dan Penetapan Anggota Badan Perwakilan Desa;
- g) Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
- h) Pemberdayaan dan Pelestarian Lembaga Adat;
- i) Penetapan Peraturan Desa;
- j) Penetapan Kerjasama Antar Desa;
- k) Penetapan Pinjaman Desa;

- l) Pembentukan dan Penetapan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES);
- m) Pengeluaran Izin Skala Desa;
- n) Penetapan Tanah Kas Desa;
- o) Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat;
- p) Pengelolaan Tugas dan Pembantuan;
- q) Pengelolaan Dana atas Bagi Hasil Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten dan Kota yang diberikan kepada Desa.

Dari 17 Kewenangan sebagaimana disebutkan diatas dikelompokkan dalam bidang-bidang sebagai berikut :

1) Bidang Pertanian

- a) Pengawasan terhadap penangkapan ikan dengan bahan dan alat terlarang di perairan umum wilayah Desa,
- b) Pengaturan pelaksanaan penanggulangan hama dan penyakit secara terpadu;
- c) Penetapan sasaran areal dan lokasi kegiatan pengembangan hama;
- d) Pembangunan dan pemeliharaan serta pengelolaan saluran untuk budidaya perikanan;
- e) Pengelolaan perpustakaan buku-buku petunjuk teknis pertanian;
- f) Penumbuhan dan pengembangan kelembagaan petani;
- g) Pengelolaan Balai Benih Ikan yang ada di Desa;
- h) Pengawasan lalu lintas ternak yang ada dalam Desa;
- i) Pemungutan retribusi rumah potong hewan yang ada di Desa, kecuali yang sudah di pungut oleh Pemerintah Kabupaten;
- j) Penyelenggaraan kebun bibit hijauan pakan ternak;
- k) Pemberian Rekomendasi untuk mendapatkan izin usaha penangkar benih/bibit pertanian;
- l) Pengaturan pemanfaatan air Irigasi Desa pada tingkat usaha tani;

- m) Pengelolaan UPJA (Ijin);
- n) Pemasarakatan penggunaan alsintan;
- o) Pemasarakatan pupuk organik;
- p) Kampanye benih;
- q) Membantu pelaksanaan Pengawasan Perdearan dan penggunaan pupuk oraganik dan pestisida dengan berpedoman pada petunjuk teknis kabupaten/ kota;
- r) Kampanye benih unggul;
- s) Pengembangan Lumbung Desa/Gudang;
- t) Penyediaan informasi usaha dan potensi pertanian (perpustakaan Desa);
- u) Fasilitas modal usaha tani.

2) Bidang Pertambangan dan Energi

- a) engelolaan pertambangan bahan galian golongan C dibawah satu hektar tanpa memakai alat berat dan produksinya tidak lebih dari 100 ton dengan kedalaman penambangan kurang dari 6 (enam) meter;
- b) Membantu Pengawasan dan pembinaan terhadap pertambangan rakyat;
- c) Rekomendasi izin pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan;
- d) Rekomendasi pemberian izin penambangan bahan galian golongan C yang memakai alat berat dan atau diatas 1 (satu) hektar;
- e) Rekomendasi izin Lokasi dan pengawasan pengelolaan bahan galian Golongan A dan B;
- f) Rekomendasi untuk mendapatkan izin pembangunan tenaga listrik yang baru;
- g) Pembinaan terhadap masyarakat lokal/adat sebagai pemilik sumber daya genetik.

3) Bidang Kehutanan dan Perkebunan

Penghijauan dan konservasi tanah yang terdiri dari:

- a) Kebun Bibit Desa yang telah diserahkan kepada Desa
- b) Pengelolaan embung-embung air yang suda dibangun di Desa.
- c) Pengembangan persuteraan alam yaitu berupa pondok sutera dengan peralatannya yang dibangun di Desa;
- d) Pemberian izin pengelolaan perlebahan non budidaya;
- e) Pengawasan pengambilan hasil hutan non kayu dalamulayat Desa;
- f) Pengelolaan dan pelestarian hutan desa;
- g) Pengawasan terhadap pengambilan tumbuhan dan penangkapan satwa liar yang dilindungi;
- h) Pemberian rekomendasi izin pengelolaan hutan yang ada dalam wilayah Desa kepada pihak ketiga;
- i) Pengelolaan perburuan tradisional, satwa liar yang tidak dilindungi pada areal buruan;
- j) Membantu pelaksanaan penanggulangan hama eksflosif (Eradikasi organisme pengganggu tanaman)
- k) Pengembangan kelembagaan tani dan pertumbuhannya;
- l) Pengawasan pelaksanaan perluasan tanaman perkebunan;
- m) Pemberian dukungan terlaksananya penataan lahan dan klasifikasi kebun;
- n) Pemasarakatan pengembangan komoditas unggulan;
- o) Pemasarakatan penggunaan benih unggul;
- p) Pemberian informasi pasar lokal;
- q) Memfasilitasi dan membantu penyediaan benih unggul.

4) Bidang Perindustrian dan Perdagangan

- a) Membantu Pengawasan pencemaran limbah industri;
- b) Pemberian Rekomendasi izin dalam bidang perindustrian yang di Desa;
- c) Pengawasan garam Non Yodium dan beryodium;

- d) Membantu Pengawasan terhadap penggunaan alat UTPP (Ukuran, Takaran, Timbangan dan perlengkapannya);
- e) Pengelolaan Pasar Desa dan Tempat Pelelangan Ikan;
- f) Pengawasan peningkatan keterampilan pengrajin;
- g) Pengelolaan pemasaran hasil industri dan komoditi lainnya yang di hasilkan di Desa;
- h) Pengembangan hasil-hasil industri;
- i) Rekomendasi izin investor dibidang industri;
- j) Pengawasan terhadap aset bahan baku industri yang ada di Desa;
- k) Rekomendasi HO;
- l) Rekomendasi Usaha pertokoan, warungm pemondokan dan rumah makan di wilayah desa yang bersangkutan.

5) Bidang Perkoperasian

- a) Pemberian Rekomendasi Penerbitan dan Pencabutan Badan Hukum Koperasi;
- b) Pemberian Rekomendasi dan Pengawasan dana Kredit yang di Desa-;
- c) Pemberian Rekomendasi untuk mendapatkan kredit program pada koperasi;
- d) Pengelolaan Dana Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam.

6) Bidang Ketenaga Kerjaan

- a) Pendapatan dan Pengklasifikasian tenaga kerja;
- b) Pendataan penduduk yang yang bekerja pada sektor pertanian dan sektor non pertanian;
- c) Pendataan penduduk menurut jumlah penduduk usia kerja, angkatan kerja, pencari kerja dan tingkat partisipasiangkatan kerja;

- d) Pendataan penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja menurut lapangan pekerjaan jenis pekerjaan dan status pekerjaan
- e) Pendataan penduduk yang bekerja diluar negeri;
- f) Pemberian surat izin/rekomendasi bagi penduduk yang akan bekerja di luar negeri;

7) Bidang Kesehatan

- a) Penyelenggaraan Upaya Promosi Kesehatan termasuk penyuluhan upaya pemberantasan penyakit menular;
- b) Kewaspadaan dini terhadap terjadinya Kejadian Luar Biasa berupa laporan 1 kali 24 jam;
- c) Penyelenggaraan upaya sarana kesehatan tingkat Desa (Puskesmas Pembantu dan Polindes/Bidan Desa termasuk Pengawasan Bidang Desa dan Polindes)
- d) Pelaksaaan kegiatan GSI (Gerakan Sayang Ibu)
- e) Pengawasan terhadap Dukun Bayi;
- f) Membantu pelaksanaan, pengawasan PMT penyuluhan dan PMT pemulihan;
- g) Pelaksanaan Posyandu;
- h) Pembinaan dan pengawasan Upaya Kesehatan Tradisional;
- i) Pengelolaan Dana Sehat;
- j) Pelaksanaan Kegiatan Tanaman Obat Keluarga (TOGA)
- k) Penyelenggaraan upaya promosi kesehatan;
- l) Pencegahan penyalahgunaan Narkotika dan Zat Adiktif di Desa;
- m) Pengawasan keamanan industri makanan yang diproduksi rumah tangga di Desa;
- n) Pelaksanaan PMT Penyuluhan dan PMT Pemulihan;
- o) Pengelolaan Kesehatan Lingkungan Desa.

8) Bidang Pendidikan dan Kebudayaan

- a) Berpartisipasi dalam penyediaan lahan untuk pembangunan TK, SD, SLTP, SLTA
- b) Ikut memberikan kontribusi untuk melengkapi, merawat dan merehabilitasi sarana pendidikan seperti: pembangunan fisik, gedung, meubel, pengadaan laboratorium, perpustakaan dan pegangan siswa;
- c) Ikut memberikan kontribusi peningkatan kesejahteraan tenaga kependidikan seperti uang lelah, kelebihan jam mengajar, transportasi dan perumahan guru untuk daerah terpencil;
- d) Ikut memberikan kontribusi penyediaan bahan belajar, tempat belajar dan fasilitas lain bagi pendidikan luar sekolah;
- e) Menyelenggarakan kursus-kursus keterampilan;
- f) Meningkatkan Peran Taman Bacaan Masyarakat pada pusat kegiatan belajar masyarakat;
- g) Ikut memfasilitasi dan memotivasi kelompok-kelompok belajar yang ada di desa;
- h) Membantu menggali, membina dan mengembangkan bermacam seni dan upacara adat istiadat yang berlaku di desa;
- i) Ikut memfasilitasi pembinaan organisasi dan kegiatan pemuda, misalnya kelompok pemuda produktif dan group kesenian pemuda, pembinaan dan pembentukan lembaga-lembaga adat di desa;
- j) Ikut berpartisipasi dan mengembangkan olahraga masyarakat tradisional, misalnya menyiapkan lapangandan sarana lapangan dan sarana olahraga lainnya;
- k) Pendataan siswa untuk Gerakan Nasional Orang Tua Asuh (GN-OTA).
- l) Penyelenggaraan Pendidikan untuk anak usia dini
- m) Pendataan warga butu huruf aksara

- n) Penyelenggaraan Pekan Olahraga Masyarakat
- o) Membantu pelestarian cagar budaya.

9) Bidang Sosial

- a) Pendataan penyandang masalah sosial dan potensi kesejahteraan sosial;
- b) Pembina pekerja sosial masyarakat dan organisasi sosial;
- c) Mengeluarkan surat keterangan miskin;
- d) Pengurusan orang,terlantar;
- e) Memberikan rekomendasi permintaan bantuan sosial kepada Pemerintah Daerah;
- f) Pengawasan pembangunan sarana sosial;
- g) Mengeluarkan rekomendasi untuk kegiatan sosial;
- h) Penanggulanga bencana alam dalam skala Desa.

10) Bidang Pekerjaan Umum

- a) Pemeliharaan rutin jalan kabupaten yang berada di Desa yang terdiri dari: Pembersihan semak, Pembersihan saluran/Bandar, Pembersihan baju jalan, Pembersihan gorong-gorong;
- b) IMB yang berada dijalan Desa;
- c) Irigasi Desa, yang meliputi pembangunan, pengoperasian, pengawasandan pemeliharaan;
- d) Pengelolaan dan pemanfaatan Proyek Air Bersih yang ada dalam Desa;
- e) Pengelolaan dan pemeliharaan pompanisasi, jaringan irigasi yang ada di Desa;
- f) Pemeliharaan rutin saluran irigasi yang terdiri dari rambahan dan membuang sedimentasi;
- g) Kegiatan operasi dan perawatan ringan saluran irigasi, tersierdan kwartir;

- h) Operasi dan perawatan Jaringan Irigasi Kecil (PIK) yang sudah dibangun;
- i) Pengelolaan embung/telaga yang sudah dibangun;
- j) Pengaturan kebijakan kelembagaan dan badan usaha tingkat desa dibidang pengairan;
- k) Perizinan mendirikan, membongkar, mengubah saluran irigasi desa yang dibangun oleh Desa;
- l) Pengawasan dan rehabilitasi sumber daya air di Desa, termasuk pengelolaan dan pemeliharannya;
- m) Rehabilitasi jaringan irigasi desa skala kecil di desa;
- n) Penetapan kerja sama antar desa dalam pemanfaatan irigasi desa;
- o) Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Desa.

11) Bidang Perhubungan

- a) Pengelolaan parkir/pemangkalan kendaraan di pasar, tempat wisata dan lokasi lainnya yang ada di dalam Desa;
- b) Pembangunan dan pengawasan Jalan Desa;
- c) Pengawasan dan pemeliharaan rambu-rambu jalan serta alat perlengkapan jalan lainnya yang berada, di Desa;
- d) Pengawasan kelas jalan kabupaten yang ada di Desa;
- e) Pengelolaan izin angkutan antar desa dan pusat pertokoan di desa;
- f) Pembangunan dan pengawasan terminal angkutan desa;
- g) Pengelolaan dan pengawasan angkutan lintas sungai.

12) Bidang Lingkungan Hidup

- a) Pengawasan, pengendalian dan pencemaran pemanfaatan air bawah tanah dan atau sumber mata air di Desa;

- b) Pengawasan/pengendalian terhadap perusakan lingkungan hidup di Desa;
- c) Melindungi suaka yang ada di Desa;
- d) Perlindungan keaneka ragaman hayati dan satwa liar yang ada di Desa;
- e) Rekomendasi Pembangunan tenaga listrik yang baru
- f) Pemberian Rekomendasi bagi usaha yang mempunyai dampak penting dan luas.

13) Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik

- a) Pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- b) Membantu penyelenggaraan pemilihan umum.

14) Bidang Otonomi Desa

- a) Penetapan Organisasi Pemerintah Desa;
- b) Penetapan Perangkat Desa;
- c) Penetapan pembentukan Lembaga kemasyarakatan;
- d) Penetapan Pembentukan, BPD;
- e) Penetapan APB Desa
- f) Pemberdayaan dan Plestarian Lembaga Adat;
- g) Penetapan Peraturan Desa;
- h) Kerjasam antar Desa;
- i) Penetapan batas Desa;
- j) Pembentukan dan penetapan Badan Usaha Milik Desa;
- k) Pemberian ijin pengelolaan dan pengusaha potensi sumber daya alam Desa;
- l) Penetapan retribusi pasar desa;
- m) Penetapan pengelolaan tanah kas desa, tanah adat dan aset desa lainnya sesuai hak ulayat masyarakat setempat.

15) Bidang Perimbangan Keuangan

- a) Penggunaan bagian Desa dari hasil penyisihan PBB yang diterima dari Provinsi
- b) Penggunaan bagian Desa dari hasil penyisihan PBB yang diterima dari Kabupaten
- c) Penggunaan bagian Desa dari hasil penerimaan pajak Kabupaten;
- d) Penggunaan bagian Desa dari hasil penerimaan retribusi tertentu kabupaten
- e) Penggunaan bagian Desa dari hasil penerimaan DAU kabupaten.

16) Bidang Tugas Pembantuan

- a) Menyelenggarakan atau menolak tugas pembantuan Pemerintah
- b) Menyelenggarakan atau menolak tugas pembantuan Propinsi
- c) Menyelenggarakan atau menolak tugas pembantuan Kabupaten

17) Bidang Pariwisata

- a) Pengelolaan obyek wisata, dalam desa di luar rencana induk pariwisata;
- b) Pengelolaan lokasi perkemahan dalam Desa;
- c) Pengelolaan tempat rekreasi dan hiburan umum dalam Desa;
- d) Pelayanan Ijin dan pengawasan pondok wisata pada kawasan wisata yang ada di Desa;
- e) Pemungutan pajak hotel dan restoran yang ada dalam pasar Desa;
- f) Pembinaan dan pengelolaan Desa Budaya Tradisioal dan Kelestariannya;

- g) Rekomendasi untuk mendapatkan izin usaha pemondokan dan rumah makan

18) Bidang Pertahanan

- a) Memberikan surat keterangan tanah
- b) Penetapan batas Desa
- c) Penetapan batas tanah ulayat Desa
- d) Penyelsaian sengketa tanah tingkat Desa
- e) Rekomendasi izin hak pemanfaatan atas tanah kas desa

19) Bidang Kependudukan

- a) Rekomendasi/Surat Pengantar untuk mendapatkan KTP dan Kartu Keluarga;
- b) Melakukan pendataan dan pembinaan dalam kegiatan mutasi penduduk;
- c) Pengawasan peredaran dan pemakaian alat kontrasepsi;
- d) Pelaksanaan penyuluhan tentang keluarga berencana;
- e) Pembinaan terhadap kader-kader keluarga berencana;
- f) Pengelolaan kelompok-kelompok bina keluarga;
- g) Pengelolaan kelompok usaha ekonomi produktif;
- h) Registrasi penduduk menurut jenis kelamin dan kelompok umur;
- i) Registrasi penduduk menurut tingkat kelahiran berdasarkan konsep Anak Lahir Hidup (ALH) dan Anak Masih Hidup (AMH),
- j) Registrasi penduduk menurut tingkat kematian berdasarkan konsep Angka Kematian Bayi, Angka Kematian Balita, dan Angka Kematian Ibu saat Persalinan;
- k) Registrasi penduduk menurut tingkat migrasi penduduk;

- l) Registrasi penduduk berumur 10 tahun ke atas menurut tingkat pendidikan yang ditamatkan;
- m) Registrasi penduduk menurut jumlah pasangan usia subur, akseptor KB, dan tingkat pravelensi;
- n) Registrasi penduduk menurut tingkat kesejahteraan rumah tangga berdasarkan kategori keluarga Pra Sejahtera, Keluarga Sejahtera I dan Keluarga Sejahtera II;
- o) Registrasi penduduk menurut rata-rata jumlah anggota keluarga;
- p) Registrasi penduduk menurut besarnya jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dalam Pemilihan Umum;
- q) Registrasi penduduk menurut agama yang di anutnya;
- r) Registrasi penduduk menurut alat kontrasepsi yang digunakan.

20) Bidang Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat

- a) Rekomendasi untuk mendapatkan izin keramaian di Desa;
- b) Kebijakan untuk kesiapan terhadap ancaman bencana;
- c) Pengawasan dan pemberian izin penyewaan kaset video, Play Station dan sejenisnya;
- d) Penyelenggaraan sosialisasi berbagai kebijaksanaan daerah melalui media pertemuan;
- e) Pengelolaan dan bantuan bencana alam dan keadaan darurat lainnya di Pemerintah, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten, dan Pihak lain yang tidak mengikat;
- f) Penetapan Desa dalam keadaan darurat;
- g) Penetapan Pos Keamanan dan Pos Kesiapsiagaan lainnya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakat.

21) Bidang Perencanaan

- a) Penelitian dan pendataan potensi Desa-,
- b) Penyusunan perencanaan pembangunan Desa secara partisipatif.

22) Bidang Penerangan/Informasi dan Komunikasi

- a) Pembinaan kelompok-kelompok komunikasi sosial;
- b) Pengawasan peredaran/pemutaran film keliling;
- c) Pemberian Rekomendasi untuk mendapatkan izin pengelolaan peredaran VCD/tempat usaha penyewaan VCD dan peredaran VCD/film yang telah lulus sensor;
- d) Penyelenggaraan sosialisasi berbagai kebijaksanaan daerah melalui media pertemuan;
- e) Pemberian Rekomendasi untuk mendapatkan izin usaha wartel;
- f) Pemberian izin dan Pengawasan penggunaan gedung pertemuan/ Balai Desa;
- g) Pengawasan media informasi yang beredar.

Dari 22 bidang dan 199 urusan pemerintahan yang seharusnya diserahkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa kelihatannya sama saja dengan keadaan kewenangan desa pada periode UU Nomor 5 Tahun 1979. Perbedaannya hanya dari segi waktu saja karena di UU Nomor 5 Tahun 1979 desa sangat lama melaksanakan pembangunan tanpa kewenangan yang jelas, mengingat ketika itu belum ada pembagian kewenangan antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Desa. Namun dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 waktunya agak singkat karena diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004, sehingga praktis hanya 4 tahun Desa menanti pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Pelimpahan kewenangan yang menjadi harapan semua desa-desa di seluruh Indonesia pada akhirnya tidak berjalan lancar, meskipun telah ada dasar pelaksanaannya dan jenis-jenis kewenangannya sangat jelas sesuai rincian per bidang masing-masing. Dengan mengacu kepada pengertian desa memang sulit bagi desa menerima kewenangan

karena kedudukan desa yang berada di Kabupaten. Hal ini dengan jelas tidak menunjukkan adanya desa yang otonom karena dalam melaksanakan pembangunan daerah didalamnya ada pembangunan desa. Dengan demikian dapat diterima secara rasional jika Pemerintah Kabupaten tidak menyusun Peraturan Daerah tentang Kewenangan Desa.

c. Periode UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian desa sebagaimana disebutkan diatas menunjukkan adanya pengakuan terhadap keragaman dalam pemerintahan desa, dengan mengakomodir nama lain dari desa seperti Nagari di Sumatera Barat, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampong di Kalimantan Selatan. Pada dasarnya pemerintahan desa berbeda-beda antara satu tempat dengan tempat yang lain, karena terbentuk berdasarkan asal usul dan adat istiadat dari berbagai daerah yang beragam. Perbedaan tidak hanya pada organisasinya, tetapi juga kewenangannya dilihat dari wewenang asli pemerintah desa yang diperoleh dari dirinya sendiri sejak desa itu dibentuk, hak-haknya dan juga dalam membuat peraturan serta keputusan desa (Huda, 2015:187).

Berkaitan dengan kewenangan desa baik dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, dengan jelas disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
- b) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c) Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan atau Pemerintah Kabupaten/Kota.
- d) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Dilihat dari ke 4 cakupan kewenangan desa seperti diuraikan diatas maka sebetulnya Pemerintah telah membuka ruang dengan menawarkan beberapa jenis urusan pemerintahan yang seharusnya diserahkan dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa. Hal ini sangat menarik karena sepanjang sejarah pemerintahan desa baru pertama kali diatur secara resmi dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa.

Adapun jenis-jenis urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa sebagaimana diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa sebagai berikut.:

- a. Urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada desa antara lain:
 1. Bidang Pertanian dan Ketahanan Pangan;
 2. Bidang Pertambangan dan Energi serta Sumber Daya Mineral;
 3. Bidang Kehutanan dan Perkebunan;
 4. Bidang Perindustrian dan Perdagangan;
 5. Bidang Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
 6. Bidang Penanaman Modal;
 7. Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
 8. Bidang Kesehatan;
 9. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan;
 10. Bidang Sosial;
 11. Bidang Penata Ruang;
 12. Bidang Pemukiman/Perumahan;
 13. Bidang Pekerjaan Umum;
 14. Bidang Perhubungan;
 15. Bidang Lingkungan Hidup;
 16. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik;
 17. Bidang Otonomi Desa;
 18. Bidang Perimbangan Keuangan;
 19. Bidang Tugas Pembantuan;
 20. Bidang Pariwisata;
 21. Bidang Pertahanan;

22. Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil;
 23. Bidang Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, dan Pemerintahan Umum;
 24. Bidang Perencanaan;
 25. Bidang Penerangan/Informasi dan Komunikasi;
 26. Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
 27. Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera;
 28. Bidang Pemuda dan Olahraga;
 29. Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa;
 30. Bidang Statistik; dan
 31. Bidang Arsip dan Perpustakaan.
- b. Rincian Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan kepada Desa:**
- 1. Bidang Pertanian dan Ketahanan Negara**
 - a) Pengembangan kelembagaan petani skala lokal;
 - b) Pemberian rekomendasi ijin usaha penangkar benih pertanian;
 - c) Pengaturan pemanfaatan air pada tingkat usaha tani;
 - d) Pemasyarakatan penggunaan alat mesin pertanian;
 - e) Pemasyarakatan pupuk organik;
 - f) Pengaturan peredaran dan penggunaan pupuk organik dan pestisida dengan berpedoman pada petunjuk teknis Kabupaten dan Kota;
 - g) Kampanye benih unggul;
 - h) Pengembangan lumbun pangan;
 - i) Fasilitas modal usaha tani;
 - j) Pengaturan pelaksanaan penanggulangan hama dan penyakit secara terpadu;
 - k) Pengembangan kelembagaan petani dan pertumbuhannya;
 - l) Pemasyarakatan penggunaan benih unggul;
 - m) Membantu penyediaan benih unggul;
 - n) Pengembangan kebun bibit hijauan pakan ternak;
 - o) Rekomendasi pemberian ijin pengelolaan perlebaran non budidaya;
 - p) Pemasyarakatan pengembangan komoditas unggulan;

- q) Pembangunan dan pemeliharaan serta pengelolaan saluran untuk budidaya perikanan;
- r) Diversifikasi hasil pertanian;
- s) Pengembangan jaringan informasi pemasaran bidang pertanian dan pangan;
- t) Pengelolaan balai benih ikan yang ada di Desa;
- u) Pemeliharaan irigasi desa;
- v) Pembinaan Perkumpulan Petani Pemakai Air;
- w) Pengembangan teknologi tepat guna pengolahan hasil pertanian

2. Bidang Pertambangan Energi serta Sumber Daya Mineral

- a) Pengelolaan dan pemberian ijin pertambangan bahan galian golongan C dibawah satu hektar tanpa memakai alat berat kepada penduduk desa yang bersangkutan;
- b) Rekomendasi pemberian ijin pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan;
- c) Rekomendasi pemberian ijin penambangan bahan galian golongan C yang memakai alat berat diatas satu (1) hektar;
- d) Rekomendasi pemberian ijin pengelolaan bahan galian A dan B;
- e) Rekomendasi pemberian ijin pembangunan tenaga listrik yang baru;
- f) Rekomendasi pemberian ijin pembukaan pertambangan rakyat di desa;
- g) Pembinaan terhadap pertambangan rakyat;
- h) Rekomendasi pemberian ijin pemanfaatan air bawah tanah dan atau sumber mata air di desa.

3. Bidang Kehutanan dan Perkebunan

- a) Pengelolaan hutan desa;
- b) Rekomendasi pemberian ijin terhadap pengambilan tumbuhan dan penangkapan satwa liar yang dilindungi;

- c) Rekomendasi pemberian ijin pengelolaan hutan yang ada dalam desa kepada pihak ketiga;
- d) Rekomendasi pemberian ijin perburuan tradisional satwa liar yang tidak dilindungi pada areal desa;
- e) Penghijauan dan konservasi tanah yang terdiri dari kebun bibit desa yang telah diserahkan kepada desa dan pengelolaan embung-embung air sudah dibangun didesa;
- f) Rekomendasi pemberian ijin pengambilan hasil hutan non kayu dan ulayat desa;
- g) Pelestarian hutan desa;
- h) Rekomendasi pemberian ijin perluasan tanaman perkebunan;
- i) Pembinaan penangkaran burung walet;
- j) Pembinaan dan penataan lahan klasifikasi kebun;
- k) Perlindungan keaneka ragaman hayati dan satwa liar yang ada di desa.

4. Bidang Perindustrian dan Perdagangan

- a) Pengelolaan lalu lintas ternak yang ada dalam desa;
- b) Pengelolaan pemasaran hasil industry;
- c) Pengembangan hasil-hasil industry;
- d) Rekomendasi pemberian ijin investor dibidang industry;
- e) Pengaturan terhadap aset bahan baku industry yang ada di desa;
- f) Pengawasan pencemaran limbah industry;
- g) Rekomendasi pemberian ijin dalam bidang perindustrian yang ada di desa;
- h) Pemasarakatan garam beryodium;
- i) Rekomendasi pemberian ijin HO;
- j) Pembinaan mengenai keamanan industry makanan yang diproduksi rumah tangga di desa;

- k) Pembinaan rumah potng hewan yang ada di desa;
- l) Pembinaan persuteraan alam yaitu berupa pondok sutera dengan perlatannya yang dibangun di desa.

5. Bidang Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah

- a) Rekomendasi penerbitan dan pencabutan badan hukum koperasi;
- b) Rekomendasi dan pembinaan dana kredit yang ada di desa;
- c) Rekomendasi pemberian kredit program pada koperasi;
- d) Pengelolaan dana;
- e) Pengelolaan pasar desa dan tempat pelelangan ikan;
- f) Pengelolaan kelompok usaha tani ekonomi produktif.

6. Penanaman Modal

- Memberikan informasi pasar lokal

7. Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi

- a) penduduk yang bekerja pada sektor pertanian dan sektor non pertanian;
- b) Pendataan penduduk menurut jumlah penduduk usia kerja, angkatan kerja, pencari keaja, dan tingkat partisipasi angkatan kerja;
- c) Pendapatan penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja menurut lapangan pekerjaan jenis dan status pekerjaan;
- d) Pendataan penduduk yang bekerja diluar negeri;
- e) Pemberian surat rekomendasi bagi penduduk yang akan bekerja ke luar negeri.

8. Bidang Kesehatan

- a) Penyuluhan sederhana tentang pemberantasan penyakit menular;
- b) Pembinaan bidan desa dan poliklinik desa;
- c) Memfasilitasi dan memotivasi pelaksanaan kegiatan gerakan sayang ibu;

- d) Pemantauan terhadap dukun bayi;
- e) Memfasilitasi pelaksanaan, pemberian makanan tambahan penyuluhan dan pemberian makanan tambahan pemulihan;
- f) Pengelolaan posyandu;
- g) Pembinaan dan pengawasan upaya kesehatan tradisioanl;
- h) Pengelolaan dana sehat;
- i) Pengelolaan kegiatan tanaman obat keluarga (toga);
- j) Penyelenggaraan upaya sarana kesehatan tingkat desa;
- k) Penyelenggaraan upaya promosi kesehatan;
- l) Pemantauan dan pencegahan penyalahgunaan narkotika dan zat adiktif di desa;
- m) Pemantauan peredaran dan pemakaian alat kontrasepsi;
- n) Pelaksanaan penyuluhan tentang keluarga berencana;
- o) Pembinaan terhadap kader keluarga berencana;
- p) Pengelolaan kelompok-kelompok bina keluarga.

9. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan

- a) Memfasilitasi penyediaan lahan untuk pembangunan TK, SD, SLTP, SLTA;
- b) Memberikan kontribusi untuk melengkapi, merawat dan merehabilitasi sarana pendidikan seperti: pembangunan fisik, gedung, meubel, pengadaan, laboratorium, perpustakaan dan buku pegangan siswa;
- c) Memberikan kontribusi untuk peningkatan kesejahteraan tenaga kependidikan seperti uang lelah, kelebihan jam mengajar, transportasi dan perumahan guru untuk daerah terpencil;
- d) Memberikan kontribusi penyediaan bahan belajar, tempat belajar dan fasilitas lain bagi pendidikan luar sekolah;

- e) Memfasilitasi terselenggaranya berbagai kursus-kursus keterampilan;
- f) Membina Taman Bacaan Masyarakat pada pusat kegiatan belajar masyarakat;
- g) Memfasilitasi dan memotivasi kelompok-kelompok belajar yang ada di desa;
- h) Pendataan siswa untuk GN-OTA;
- i) Penyelenggaraan pendidikan anak usia dunia;
- j) Pendataan warga buta huruf/aksara.

10. Bidang Sosial

- a) Pembinaan terhadap masyarakat loka adat sebagai pemilik sumber daya genetic;
- b) Mengeluarkan surat keterangan miskin;
- c) Memfasilitasi pengurusan orang terlantar;
- d) Rekomendasi pemberian ijin pembangunan sarana sosial;
- e) Menerbitkan surat keterangan untuk kegiatan sosial;
- f) Menggali, membina dan mengembangkan bermacam seni, yang upaca adat, dan adat istiadat yang berlaku di desa;
- g) Pendataan penyandang masalah sosial dan potensi kesejahteraan sosial;
- h) Pembinaan pekerja sosial, masyarakat dan organisasi sosial.

11. Bidang Penata Ruang

- a) Rekomendasi pemberian ijin IMB yang berada di jalan desa;
- b) Pemberian ijin IMB untuk rumah desa yang sederhana;
- c) Penataan tata lingkungan pada permukiman perdesaan;
- d) Pengelolaan lokasi perkemahan dalam desa.

12. Bidang Permukiman/Perumahan

- a) Penataan dan pengelolaan tanah kas desa dan aset desa;
- b) Pengaturan tata permukiman perdesaan;
- c) Pemberian bantuan pemugaran tanah;
- d) Penetapan standar rumah layak huni tingkat lokal;
- e) Memfasilitasi pembangunan rumah layak huni tingkat lokal.

13. Bidang Pekerjaan Umum

- a) Memfasilitasi pemeliharaan rutin jalan Kabupaten yang berada di desa yang terdiri dari: pembersihan semak, pembersihan saluran/Bandar, pembersihan baju jalan, pembersihan gorong-gorong;
- b) Pengelolaan dan pemanfaatan Air Bersih yang ada dalam desa;
- c) Pengelolaan dan pemeliharaan pompanisasi, jaringan irigasi yang ada di desa;
- d) Penglolaan saluran irigasi yang terdiri dari rambahan dan membuang sedimentasi;
- e) Pengaturan ketiga operasi dan perawatan ringan saluran irigasi sekunder, tersier dan kwartet;
- f) Pengaturan operasi dan perawatan jaringan irigasi kecil (PIK) yang sudah di konstruksi;
- g) Pengelolaan embung/telaga yang sudah di konstruksi;
- h) Pengaturan dan pengendalian fungsi serta tertib pemanfaatan jalan desa;
- i) Pengelolaan sumber daya air di desa;
- j) Memfasilitasi pembangunan dan mengelola tempat Mandi, Cuci dan Kakus (MCK);
- k) Pemantauan kelas jalan Kabupaten yang ada di desa.

14. Bidang Perhubungan

- a) Pembinaan terhadap penggunaan alat UTTIP (Ukuran, Takaran, Timbangan dan Perlengkapannya);
- b) Pemeliharaan rambu-rambu jalan lainnya yang berada di desa;
- c) Rekomendasi pemberian ijin pengelolaan angkutan antar desa dan pusat pertokoan di desa;
- d) Pembangunan terminal angkutan desa.

15. Bidang Lingkungan Hidup

- a) Pengelolaan penampungan air hujan;
- b) Pengawasan terhadap perusakan lingkungan hidup di desa;
- c) Penetapan standar lingkungan;
- d) Melindungi suaka yang ada di desa;
- e) Pemantauan terhadap penangkapan ikan dengan bahan dan alat terlarang dip perairan umum yang di wilayah desa.

16. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik

- a) Memfasilitasi penyelenggaraan Pemilihan Umum;
- b) Penetapan organisasi Pemerintah Desa;
- c) Memfasilitasi pembentukan Lembaga Kemasyarakatan;
- d) Memfasilitasi pembentukan BPD;
- e) Memfasilitasi pembentukan batas desa;
- f) Memfasilitasi Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES).

17. Bidang Otonomi Desa

- a) Rekomendasi pemberian ijin pendirian tempat penyewaan kaset video, play station dan sejenisnya;
- b) Penelitian dan pendapatan potensi desa;
- c) Pemantauan peredaran/pemutaran film keliling;

- d) Rekomendasi pemberian ijin pendirian warung telepon dan sejenisnya;
- e) Rekomendasi pemberian ijin usaha perbengkelan, pertokoan, warung, pemondokan, rumah makan;
- f) Pengaturan kebijakan kelembagaan dan badan usaha tingkat desa dibidang pengairan;
- g) Rekomendasi pemberian ijin mendirikan, membongkar, mengubah saluran irigasi di desa;
- h) Penetapan kerjasama antar desa dalam pemanfaatan irigasi desa;
- i) Pembangunan jalan desa;
- j) Pengelolaan jaringan irigasi skala kecil di desa;
- k) Rekomendasi pemberian ijin pengelolaan dan pengusahaan potensi sumber daya alam desa;
- l) Penetapan perangkat desa;
- m) Penetapan Anggaran dan Pendapatan Desa (APD-Des);
- n) Pemberdayaan dan pelestarian lembaga adat;
- o) Penetapan peraturan desa;
- p) Penetapan kerjasama antar desa;
- q) Rekomendasi pemberian ijin parkir/pemangkalan kendaraan dipasar, tempat wisata dan lokasi lainnya yang ada dalam desa;
- r) Pemberian ijin penggunaan gedung pertemuan/balai desa;
- s) Rekomendasi pemberian ijin hak pengelolaan atas tanah kas desa;
- t) Rekomendasi pemberian ijin keramaian di desa.

18. Bidang Perimbangan Keuangan

- a) Pengelolaan bagaian desa dari hasil penerimaan pajak Kabupaten/Kota;

- b) Pengelolaan bagian desa dari hasil penerimaan retribusi tertentu Kabupaten/Kota.

19. Bidang Tugas Pembantuan

- a) Memberikan rekomendasi permintaan bantuan kepada pemerintah daerah;
- b) Pengelolaan dana bantuan bencana alam dan keadaan darurat lainnya dari pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan pihak lain yang tidak mengikat;
- c) Penyelenggaraan tugas pembantuan.

20. Bidang Pariwisata

- a) Pengelolaan objek wisata dalam desa diluar rencana induk pariwisata;
- b) Pengelolaan tempat rekreasi dan hiburan umum dalam desa;
- c) Rekomendasi pemberian ijin pendirian pondok wisata pada kawasan wisata di desa;
- d) Membantu pemungutan pajak hotel dan restoran yang ada di desa.

21. Bidang Pertahanan

- a) Penetapan sasaran areal dan lokasi kegiatan pengembangan lahan;
- b) Memberikan surat keterangan hak atas tanah;
- c) Memfasilitasi penyelesaian sengketa tanah tingkat desa;
- d) Penataan dan pemetaan Tata Guna Lahan.

22. Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil

- a) Pelaksanaan registrasi penduduk menurut jenis kelamin dan kelompok umur;
- b) Pelaksanaan registrasi penduduk menurut tingkat kelahiran berdasarkan konsep Anak Lahir Hidup (ALH) dan Anak Masih Hidup (AMH);

- c) Pelaksanaan registrasi penduduk menurut tingkat kematian berdasarkan konsep Angka Kematian Bayi, Angka Kematian Balita dan Angka Kematian Ibu saat persalinan;
- d) Pelaksanaan registrasi penduduk menurut tingkat migrasi penduduk;
- e) Pelaksanaan registrasi penduduk berumur 10 tahun ke atas menurut tingkat pendidikan yang ditamatkan;
- f) Pelaksanaan registrasi penduduk menurut jumlah pasangan usia subur, akseptor KB, dan tingkat prevelansi;
- g) Pelaksanaan registrasi penduduk tingkat kesejahteraan rumah tangga berdasarkan kategori keluarga Pra Sejahtera, keluarga Sejahtera I dan Keluarga Sejahtera II;
- h) Pelaksanaan registrasi penduduk menurut rata-rata jumlah anggota keluarga;
- i) Pelaksanaan registrasi penduduk menurut besarnya jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dalam Pemilihan Umum;
- j) Pelaksanaan registrasi penduduk menurut agama yang di anutnya;
- k) Pelaksanaan registrasi penduduk menurut alat kontrasepsi yang di gunakan;
- l) Menerbitkan surat keterangan untuk penerbitan KTP dan Kartu Keluarga;
- m) Melakukan pendataan dan pembinaan dalam kegiatan mutasi penduduk.

23. Bidang Kesehatan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat

- a) Penetapan desa dalam keadaan darurat;
- b) Penetapan pos keamanan dan pos kesiap-siagaan lainnya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakat;
- c) Pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;

- d) Pemantauan kewaspadaan dini terhadap terjadinya kejadian luar biasa berupa laporan.

24. Bidang Perencanaan

- a) Penyusunan perencanaan pembangunan desa secara partisipatif;
- b) Penetran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDesa);
- c) Penetapan Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPJDesa).

25. Bidang Penerangan/Informasi dan Komunikasi

- a) Penanggulangan bencana alam skala desa;
- b) Penyelenggaraan sosialisasi berbagai kebijaksanaan daerah melalui media pertemuan;
- c) Pembinaan kelompok-kelompok komunikasi sosial;
- d) Pembinaan pemancar radio desa;
- e) Pemantauan media informasi yang beredar;
- f) Pengelolaan media komunikasi perdesaan;
- g) Pengembangan jaringan informasi dan komunikasi;
- h) Penetapan jenis-jenis informasi pembangunan.

26. Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

- a) Rekomendasi pembentukan LSM perlindungan anak;
- b) Pembentukan kelompok masyarakat bidang sosial dan peningkatan peran perempuan.

27. Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera

- a) Penetapan standar keluarga sejahtera;
- b) Pemberian rekomendasi penggunaan alat kontrasepsi;
- c) Penggunaan standar Makanan Sehat bagi Balita;
- d) Pemasarakatan program Keluarga Berencana dan Keluarga Sehat;

- e) Penetapan standar pelayanan keluarga sehat;
- f) Pengembangan Gerakan Imunisasi dan Gizi Keluarga.

28. Bidang Pemuda dan Olahraga

- a) Pengembangan sarana dan prasarana olahraga;
- b) Rekomendasi perijinan pembangunan sarana olahraga;
- c) Pembentukan dan pemberdayaan karang taruna;
- d) Peningkatan sumber daya manusia bidang olahraga;
- e) Penyaluran pemuda berprestasi dibidang olahraga;
- f) Memfasilitasi pembinaan organisasi dan kegiatan pemuda, misalnya kelompok pemuda produktif dan group kesenian budaya;
- g) Pemasyarakatan olahraga;
- h) Penyelenggaraan pekan olahraga masyarakat;
- i) Pengembangan sarana dan prasarana seni budaya bagi pemuda;
- j) Memfasilitasi dan mengembangkan olahraga masyarakat tradisional, misalnya menyiapkan lapangan dan sarana lapangan serta sarana olahraga lainnya.

29. Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

- a) Melakukan identifikasi potensi sumber daya manusia tingkat lokal;
- b) Peningkatan peran serta masyarakat desa dalam pembangunan tingkat desa;
- c) Penyiapan masyarakat yang menjadi pemberdayaan;
- d) Penataan organisasi masyarakat desa.

30. Bidang Statistik

- a) Pengelolaan dan penyediaan data-data tingkat lokal;
- b) Penyusunan dan pengelolaan indeks pembangunan tingkat lokal.

31. Bidang Arsip dan Perpustakaan

- a) Pengadaan dan pengelolaan Taman Baca dan Perpustakaan Desa;
- b) Pengelolaan perpustakaan buku-buku petunjuk teknis.

Meskipun telah ada dasar pelaksanaannya melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten kepada Desa, namun masih banyak Pemerintah Kabupaten yang belum merespon peraturan tersebut dalam bentuk Peraturan Daerah. Jika kita cermati ada 31 bidang urusan pemerintahan yang seharusnya diserahkan kepada desa secara bertahap sesuai kemampuan dan tipologi desa masing-masing. Dari berbagai urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan desa, banyak dinantikan Pemerintah desa untuk dijadikan pedoman dalam pelaksanaan otonomi desa. Tidak jelasnya kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Desa sampai saat ini menyebabkan desa tidak dapat mengatur kehidupan masyarakat secara luas, sehingga yang terjadi inisiatif dan kreativitas serta inovasi masyarakat kurang berkembang yang berdampak kepada menguatnya ketergantungan pemerintah desa terhadap pemerintah di atasnya.

Meskipun belum ada Perda tentang kewenangan desa namun dengan adanya PP 72 Tahun 2005 tentang Desa, maka Desa telah melaksanakan paling tidak 2 kewenangan yaitu : **Pertama;** Kewenangan dalam bidang politik untuk memilih kepala desanya sendiri tanpa campur tangan Pemerintah Kabupaten dan kewenangan desa untuk membentuk organisasi sosial kemasyarakatan tanpa intervensi dari Pemerintah Kabupaten maupun Pemerintah Pusat. **Kedua;** Kewenangan dibidang Anggaran. Hal ini dapat dilihat dari kewenangan pengelolaan anggaran dari sumber pendapatan desa yang mencakup bagian dana perimbangan yang diterima Kabupaten yang harus diberikan ke desa dalam bentuk Alokasi Dana Desa (Sumardi.H, 2002).

Dengan melihat kewenangan desa yang masih terbatas dari aspek pelimpahannya, maka ada suatu kajian menarik dengan melihat kewenangan desa dari aspek penerimanya. Menurut Nurcholis(2011:208) bahwa ada 31 bidang dengan 203 urusan pemerintahan yang dapat diserahkan pengaturannya kepada desa ditambah dengan sekian kewajiban yang harus dilaksanakan oleh desa. Dengan kapasitas yang ada, diberi lima urusan pemerintahan saja desa tidak mampu mengatur dan mengurusnya apalagi diberi 203 urusan

pemerintahan. Oleh karena itu desa manapun di Indonesia pasti tidak mampu menyelenggarakan jika pengaturan urusan pemerintahan tersebut benar-benar diserahkan kepada desa. Untuk menghindari urusan pemerintahan yang bertumpuk-tumpuk bagi desa maka diperlukan penyerahan kewenangan desa secara bertahap sesuai kemampuan dan kondisi desa.

Dari keseluruhan urusan pemerintahan yang ditawarkan sebagai daftar kewenangan maka desa berhak memilih kewenangan tersebut sesuai karakteristik desanya. Misalnya karakteristik desa pesisir akan berbeda kewenangan yang dipilih dengan karakteristik desa dataran tinggi, demikian juga desa dataran menengah. Dengan bertitik tolak pada karakteristik desa masing-masing maka penyerahan kewenangan dapat dilakukan secara selektif, dengan memperhatikan kemampuan sumberdaya manusianya yang didukung sarana dan prasarana yang dimiliki desa untuk melaksanakan kewenangan desa yang diterimanya.

2. Setelah Berlakunya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Apabila diperhatikan secara cermat sejarah perundang-undangan yang mengatur mengenai desa, maka kelihatannya mengalami pasang surut. Pada awalnya desa diatur dengan undang-undang tersendiri, yaitu dengan lahirnya UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dalam perkembangannya pengaturan mengenai desa terintegrasi dengan undang-undang pemerintahan daerah, yaitu dengan ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selama 15 tahun desa tidak diatur dengan undang-undang tersendiri, sehingga dinilai oleh berbagai kalangan khususnya pemerhati dan pembaharuan desa sebagai suatu kemunduran.

Dalam perkembangan selanjutnya setelah ditetapkan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka mulai kembali pengaturan mengenai desa diatur dengan undang-undang tersendiri. Dengan adanya undang-undang tersebut merupakan sejarah baru yang menjadi landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan desa. Bahwa salah satu unsur kebaruan dari undang-undang desa ini adalah adanya pengakuan (rekognisi) terhadap keberadaan Desa adat di Indonesia, yang didalamnya memiliki kewenangan sama seperti desa-desa lainnya.

Untuk lebih jelasnya dapat kita lihat dari pengertian Desa menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yaitu :

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. Dari pengertian desa dimaksud diatas nampak dengan jelas adanya kewenangan desa.

Dalam hubungannya dengan kewenangan desa dalam pasal 19 UU Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan bahwa kewenangan desa meliputi :

- a) kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b) kewenangan lokal berskala desa;
- c) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk memahami kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa dapat dilihat dari penjelasan pasal 9 UU Nomor 6 Tahun 2014 sebagai berikut:

1. Kewenangan berdasarkan " hak asal usul adalah" adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat desa.
2. Kewenangan " lokal berskala desa " adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan

terpadu, sanggar seni dan belajar serta perpustakaan Desa, embung desa dan jalan desa.

Berdasarkan kedua penjelasan sebagaimana disebutkan diatas maka kemudian kewenangan desa tersebut dijabarkan sesuai ruang lingkupnya baik kewenangan berdasarkan hak asal usul maupun kewenangan lokal berskala desa. Dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, disebutkan dengan jelas mengenai ruang lingkup kedua kewenangan desa dimaksud yang terdiri dari:

1. Ruang lingkup kewenangan berdasarkan hak asal usul, yaitu:

a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul Desa meliputi:

- Sistem organisasi perangkat desa;
- Sistem organisasi masyarakat adat desa;
- Pembinaan kelembagaan masyarakat;
- Pembinaan lembaga dan hukum adat;
- Pengelolaan tanah kas desa;
- Pengelolaan tanah desa atau tanah hak milik desa yang menggunakan sebutan setempat;
- Pengelolaan tanah bengkok;
- Pengelolaan tanah pecatu;
- Pengelolaan tanah titisara; dan
- Pengembangan peran masyarakat desa.

b. Kewenangan berdasarkan hak asal usul Desa Adat meliputi:

- Penataan sistem organisasi dan kelembagaan masyarakat adat;
- Pranata hukum adat;
- Pemilikan hak tradisonal;
- Pengelolaan tanah kas Desa adat;
- Pengelolaan tanah ulayat;
- Kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa adat;
- Pengisian jabatan kepala Desa adat dan perangkat Desa adat; dan

- Masa jabatan kepala Desa adat.

Dalam kaitannya dengan eksistensi kewenangan berdasarkan hak asal usul, maka ditegaskan bahwa peranan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk harus mengakui, menghormati dan melindungi kewenangan berdasarkan hak asal usul baik kewenangan hak asal usul Desa maupun hak asal usul Desa Adat.

1. Kriteria kewenangan lokal berskala Desa meliputi:

- a) Kewenangan yang mengutamakan kegiatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat;
- b) Kewenangan yang mempunyai lingkup pengaturan dan kegiatan hanya di dalam wilayah dan masyarakat Desa yang mempunyai dampak internal Desa;
- c) Kewenangan yang berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan sehari-hari masyarakat Desa;
- d) Kegiatan yang telah dijalankan oleh Desa atas dasar prakarsa Desa;
- e) Program kegiatan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dan pihak ketiga yang telah diserahkan dan dikelola oleh desa; dan
- f) Kewenangan lokal berskala Desa yang telah diatur dalam undang-undang tentang pembagian kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Adapun mengenai Pihak ketiga yang dimaksud dalam uraian kriteria kewenangan lokal berskala desa diatas meliputi:

1. Individu;
2. Organisasi kemasyarakatan;
3. Perguruan tinggi;
4. Lembaga swadaya masyarakat;
5. Lembaga donor; dan
6. Perusahaan.

Untuk memudahkan memahami Kewenangan lokal berskala Desa, maka kewenangan tersebut di rinci sesuai bidang masing-masing yang terdiri dari :

1. Bidang Pemerintahan Desa
2. Bidang Pembangunan Desa
3. Bidang Kemasyarakatan Desa
4. Bidang Pemberdayaan masyarakat Desa

Mengenai pembagian ke 4 bidang Kewenangan lokal berskala Desa seperti di uraikan secara terinci sebagai berikut:

1. Kewenangan lokal berskala desa bidang pemerintahan desa meliputi:
 - a. Penetapan dan penegasan batas Desa;
 - b. Pengembangan sistem administrasi dan informasi Desa;
 - c. Pengembangan tata ruang dan peta sosial Desa;
 - d. Pendataan dan pengklasifikasian tenaga kerja Desa;
 - e. Pendataan penduduk yang bekerja pada sektor pertanian dan sektor dan non pertanian;
 - f. Pendataan penduduk menurut jumlah penduduk usia kerja, angkatan kerja, pencari kerja, dan tingkat partisipasi angkatan kerja;
 - g. Pendataan penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja menurut lapangan pekerjaan, jenis pekerjaan dan status pekerjaan;
 - h. Pendataan penduduk yang bekerja diluar negeri;
 - i. Penetapan organisasi Pemerintah Desa;
 - j. Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa;
 - k. Penetapan Perangkat Desa;
 - l. Penetapan BUM Desa;
 - m. Penetapan APB Desa;
 - n. Penetapan peraturan Desa;
 - o. Penetapan kerja sama antar Desa;
 - p. Pemberian izin penggunaan gedung pertemuan atau balai Desa;
 - q. Pendataan potensi Desa;
 - r. Pemberian izin hak pengelolaan atas tanah Desa;

- s. Penetapan Desa dalam keadaan darurat seperti kejadian bencana, konflik, rawan pangan, wabah penyakit, gangguan keamanan, dan kejadian luar biasa lainnya dalam skala Desa;
 - t. Pengelolaan arsip Desa; dan
 - u. Penetapan pos keamanan dan pos kesiapsiagaan lainnya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakat Desa.
2. Kewenangan lokal berskala desa dibidang pembangunan Desa meliputi :
- a. Pelayanan dasar Desa;
 - b. Sarana dan prasarana Desa;
 - c. Pengembangan ekonomi lokal Desa; dan
 - d. Pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan Desa.

Adapun rincian mengenai Kewenangan lokal bidang pembangunan desa adalah :

1. Kewenangan lokal berskala Desa di bidang pelayanan dasar antara lain:

- a) Pengembangan pos kesehatan Desa dan Polindes;
- b) Pengembangan tenaga kesehatan Desa;
- c) Pengelolaan dan pembinaan Posyandu melalui:
 - Layanan gizi untuk balita;
 - Pemeriksaan ibu hamil;
 - Pemberian makanan tambahan;
 - Penyuluhan kesehatan;
 - Gerakan hidup bersih dan sehat;
 - Penimbangan bayi; dan
 - Gerakan sehat untuk lanjut usia.
- d) Pembinaan dan pengawasan upaya kesehatan tradisional;
- e) Pemantauan dan pencegahan penyalahgunaan narkotika dan zat adiktif di Desa;
- f) Pembinaan dan pengelolaan pendidikan anak usia dini;
- g) Pengadaan dan pengelolaan sanggar belajar, sanggar seni budaya, dan perpustakaan Desa; dan

- h) Fasilitasi dan motivasi terhadap kelompok-kelompok belajar di Desa.

2. Kewenangan lokal berskala Desa dibidang sarana dan prasarana Desa meliputi:

- a) Pembangunan dan pemeliharaan kantor dan balai Desa;
- b) Pembangunan dan pemeliharaan jalan Desa;
- c) Pembangunan dan pemeliharaan jalan usaha tani;
- d) Pembangunan dan pemeliharaan embung Desa;
- e) Pembangunan energi baru dan terbarukan;
- f) Pembangunan dan pemeliharaan rumah ibadah;
- g) Pengelolaan pemakaman Desa dan petilasan;
- h) Pembangunan dan pemeliharaan sanitasi lingkungan;
- i) Pembangunan dan pemeliharaan air bersih berskala Desa;
- j) Pembangunan dan pemeliharaan irigasi tersier;
- k) Pembangunan dan pemeliharaan lapangan Desa;
- l) Pembangunan dan pemeliharaan taman Desa;
- m) Pembangunan dan pemeliharaan serta pengelolaan saluran untuk budidaya perikanan; dan
- n) Pengembangan sarana dan prasarana produksi di Desa.

3. Kewenangan lokal berskala Desa bidang pengembangan ekonomi lokal Desa meliputi:

- a) Pembangunan dan pengelolaan pasar Desa dan kios Desa;
- b) Pembangunan dan pengelolaan tempat pelelangan ikan milik Desa;
- c) Pengembangan usaha mikro berbasis Desa;
- d) Pendayagunaan keuangan mikro berbasis Desa;
- e) Pembangunan dan pengelolaan keramba jaring apung dan bagan ikan;
- f) Pembangunan dan pengelolaan lumbung pangan dan penetapan cadangan pangan Desa;
- g) Penetapan komoditas unggulan pertanian dan perikanan Desa;
- h) Pengaturan dan pelaksanaan penanggulangan hama dan penyakit pertanian dan perikanan secara terpadu;

- i) Penetapan jenis pupuk dan pakan organik untuk pertanian dan perikanan;
 - j) Pengembangan benih lokal;
 - k) Pengembangan ternak secara kolektif;
 - l) Pembangunan dan pengelolaan energi mandiri;
 - m) Pendirian dan pengelolaan BUM Desa;
 - n) Pembangunan dan pengelolaan tambatan perahu;
 - o) Pengelolaan padang gembala;
 - p) Pengelolaan wisata Desa diluar rencana induk pengembangan pariwisata kabupaten/kota;
 - q) Pengelolaan balai benih ikan;
 - r) Pengembangan teknologi tepat guna pengolahan hasil pertanian dan perikanan; dan
 - s) Pengembangan sistem usaha produksi pertanian yang bertumpu pada sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal.
4. Kewenangan lokal berskala Desa dibidang kemasyarakatan Desa meliputi:
- a) Membina keamanan, ketertiban dan ketentraman wilayah dan masyarakat Desa;
 - b) Membina kerukunan warga masyarakat Desa;
 - c) Memelihara perdamaian, menangani konflik dan melakukan mediasi di Desa; dan
 - d) Melestarikan dan mengembangkan gotong royong masyarakat Desa.
5. Kewenangan lokal berskala Desa bidang pemberdayaan masyarakat Desa antara lain:
- a) Pengembangan seni budaya lokal;
 - b) Pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat;
 - c) Fasilitasi kelompok-kelompok masyarakat melalui:
 - Kelompok tani;
 - Kelompok nelayan;

- Kelompok seni budaya; dan
 - Kelompok masyarakat lain di Desa.
- d) Pemberian santunan sosial kepada keluarga fakir miskin;
- e) Fasilitasi terhadap kelompok-kelompok rentan, kelompok masyarakat miskin;
- f) Pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi paralegal untuk memberikan bantuan hukum kepada warga masyarakat desa.
- g) analisis kemiskinan secara partisipatif di desa.
- h) Penyelenggaraan promosi kesehatan dan gerakan hidup bersih dan sehat;
- i) Pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi kader pembangunan dan pemberdayaan masyarakat;
- j) Peningkatan kapasitas melalui pelatihan usaha ekonomi Desa
- k) Pendayagunaan teknologi tepat guna; dan
- l) Peningkatan kapasitas masyarakat melalui:
- Kader pemberdayaan masyarakat Desa;
 - Kelompok usaha ekonomi produktif;
 - Kelompok perempuan;
 - Kelompok tani;
 - Kelompok masyarakat miskin;
 - Kelompok nelayan;
 - Kelompok pengrajin;
 - Kelompok pemerhati dan perlindungan anak;
 - Kelompok pemuda; dan
 - Kelompok lain sesuai kondisi Desa.

C. PELAKSANAAN KEWENANGAN DESA.

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa diatur dan diurus oleh Desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa.

Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penugasan disertai biaya.

1. Kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul sebagaimana paling sedikit terdiri atas:

- a. sistem organisasi masyarakat adat;
- b. pembinaan kelembagaan masyarakat;
- c. pembinaan lembaga dan hukum adat;
- d. pengelolaan tanah kas Desa; dan
- e. pengembangan peran masyarakat Desa.

3. Kewenangan lokal berskala Desa paling sedikit terdiri atas:

- a. Pengelolaan tambatan perahu;
- b. Pengelolaan Pasar Desa;
- c. Pengelolaan tempat permandian umum;
- d. Pengelolaan jaringan irigasi;
- e. Pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat Desa;
- f. Pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu;
- g. Pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar;
- h. Pengelolaan perpustakaan Desa dan taman bacaan;
- i. Pengelolaan embung Desa;
- j. Pengelolaan air minum berskala Desa; dan\
- k. Pembuatan jalan Desa antar permukiman ke wilayah pertanian.

Selain kewenangan sebagaimana di atas Menteri dapat menetapkan jenis kewenangan Desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal.

4. Penyerahan "urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa" akan berimplikasi terhadap:

- a) Kewenangan memutuskan ada pada tingkat Desa, sehingga terjadi: 1) pergeseran kewenangan dari Pemerintahan kabupaten/kota kepada Pemerintahan desa; dan (2) peningkatan volume perumusan peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, dan Keputusan Kepala Desa.
- b) Adanya pembiayaan yang diberikan Kabupaten/Kota kepada Desa dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut, sehingga terjadi: 1) pergeseran anggaran dari pos perangkat daerah kepada pos pemerintahan desa; dan (2) adanya program pembangunan yang bisa mengatasi kebutuhan masyarakat Desa dalam skala Desa.
- c) Adanya prakarsa dan inisiatif pemerintahan desa dalam mengembangkan aspek budaya, ekonomi, dan lingkungan hidup di wilayahnya sesuai ruang lingkup kewenangan yang diserahkan.
- d) Adanya prakarsa dan kewenangan memutuskan oleh Pemerintahan Desa sesuai kebutuhan masyarakat Desa, sehingga keterlibatan seluruh *stakeholders* (Badan Permusyawaratan Desa, Lembaga Kemasyarakatan, dan masyarakat desa) dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan semakin lebih maksimal.

BAB IV

DESKRIPSI PROGRAM DAN INSTITUSI PEMBANGUNAN DESA

Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sering kita mendengar ucapan orang-orang bijak yang mengatakan bahwa “ *Jangan melupakan sejarah* “. Perkataan seperti itu sengaja penulis ungkapkan kembali untuk mengingatkan kita betapa besar pengaruh sejarah dalam kehidupan manusia. Dilihat dari perjalanan waktu maka kondisi masa kini tidak dapat dipisahkan dengan kondisi masa lalu, bahkan sesuatu yang baik pada masa kini bisa jadi karena merupakan perbaikan dari masa lalu dan tentu diharapkan akan lebih sempurna di masa yang akan datang. Berkaitan dengan uraian di atas maka program pembangunan desa di Indonesia memiliki perjalanan sejarah yang panjang mengikuti perkembangan periode pemerintahan .

Dibawah ini dideskripsikan mengenai perjalanan program dan kegiatan pembangunan desa serta implikasinya bagi pemerintah desa dan masyarakat desa sesuai periode pemerintahan di Indonesia mulai dari periode orde baru, orde reformasi dan periode setelah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kemudian dideskripsikan pula mengenai distribusi program pembangunan desa berdasarkan bidang kegiatan dan wilayah sebagai berikut :

A. PROGRAM BERDASARKAN PERIODE PEMERINTAHAN

Berikut ini akan diuraikan mengenai gambaran program pembangunan masyarakat desa beserta institusi pelaksanaannya dan dampak pembangunan masyarakat desa bagi pemerintah desa dan masyarakat desa mulai dari periode orde baru, orde reformasi dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa seperti dibawah ini :

1. Periode Orde Baru.

Jika ditelaah perjalanan program dan kegiatan pembangunan desa yang dilaksanakan selama periode orde baru, nampak bahwa program dan kegiatan tersebut mengikuti kebijakan dari atas yang didesain dengan pola cetak biru (*blue print*). Dalam kenyataannya hampir semua program pembangunan desa kegiatannya diciptakan secara seragam untuk seluruh desa di Indonesia. Untuk pelembagaan program dan kegiatan sampai ke tingkat desa maka siapapun yang

terlibat didalamnya apa dia perencana, fasilitator, pelaksana atau konsultan bahkan termasuk lembaga donor internasional lebih banyak di lakukan dengan model wisata. Artinya program dan kegiatan pembangunan desa yang dilakukan melalui kunjungan ke desa dalam waktu tertentu sesuai kepentingan dan tujuan kunjungan. Ada dalam bentuk sosialisasi, diseminasi, penyuluhan, diskusi, temuwicara dan lain-lain bentuk kunjungan ke desa.

Program dan kegiatan pembangunan desa yang disosialisasikan ke desa baik melalui pembangunan daerah maupun pembangunan sektoral dilaksanakan oleh *stakeholders* secara terpadu. Teknisnya dilakukan secara berjenjang dari Pusat ke Provinsi dan Provinsi ke Kabupaten hingga Kecamatan dan Desa. Pengendalian program dilaksanakan secara ketat mengikuti kaidah pelaksanaannya, karena suatu program dikatakan berhasil jika pelaksana kegiatan mampu mengikuti ketentuan dari atas, meskipun sasarannya belum tentu sesuai dengan kebutuhan bagi masyarakat desa. Permasalahan pembangunan desa sering kali juga terkait dengan pandangan tentang desa, bahwa desa yang selama ini dipandang sebagai suatu komunitas terbelakang, sehingga lebih banyak diperlakukan sebagai obyek pembangunan dari pada subyek pembangunan. Inovasi, kreativitas dan inisiatif masyarakat desa kurang mendapat ruang dalam pelaksanaan program pembangunan desa.

Ketentuan pokok yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan desa pada periode ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dalam pelaksanaan Undang-Undang tersebut tidak terlepas dari berbagai kekurangan atau kelemahan. Kelemahan yang terjadi pada setiap periode pemerintahan menjadi pelajaran berharga, yang perlu direspon dengan sikap optimis. Dengan adanya kelemahan itu bisa dijadikan sebagai energi positif untuk memperbaiki program yang akan datang. Setiap periode memiliki nuansa tersendiri sesuai regulasi yang berlaku meskipun target sasaran program pembangunan desa adalah sama yaitu masyarakat desa. Perbedaan yang nampak dalam penerapan program pembangunan desa terletak pada perbedaan karakteristik dan tipologi desa, namun dalam kenyataannya baik karakteristik maupun tipologi desa diabaikan begitu saja dalam penetapan program pembangunan desa. Pemerintah dalam menetapkan program

cenderung pada aspek politik, yang menekankan stabilitas dan pertumbuhan ekonomi.

Menurut Asy'ari(1993) karakteristik desa terbagi atas tiga hal, yaitu :

1. *Karakteristik fisik*. Secara garis besar, daerah pedesaan memiliki ciri fisik sebagai berikut :

- a. Terdapat perbandingan antara jumlah manusia dan luas tanah kecil.
- b. Tata guna lahan di dominasi untuk sektor pertanian.
- c. Jenis dan teknik pertanian tergantung kondisi lingkungan.

2. *Karakteristik sosial*. Corak kehidupan masyarakat di desa dapat dikatakan masih homogen dan pola interaksinya horizontal, banyak dipengaruhi oleh sistem kekeluargaan. Semua pasangan berinteraksi dianggap sebagai anggota keluarga.

3. *Karakteristik ekonomi*. Pada masyarakat pedesaan mata pencaharian bersifat homogen yang berada di sektor ekonomi primer, yaitu bertumpu pada bidang pertanian. Kehidupan ekonomi terutama tergantung pada usaha pengelolaan tanah untuk keperluan pertanian, peternakan dan termasuk juga perikanan darat.

Adapun jenis desa atau tipologi desa berdasarkan mata pencaharian menurut Yulianti dan Poernomo,(2003:38) adalah sebagai berikut:

1. *Desa Pertanian*. Desa pertanian biasanya dilandasi oleh mayoritas pekerjaan dari penduduknya adalah pertanian tanaman budidaya. Desa ini bisa pertanian lahan sawah dan tegal dengan karakteristik masing – masing.

2. *Desa Peternakan*. Desa peternakan merupakan desa di mana penduduknya mempunyai mata pencaharian utama peternakan. Meskipun demikian, kenyataan saat ini tidak ada satupun desa yang memiliki homogenitas. Meski ada mata pencaharian lain, namun peternakan tetap merupakan mata pencaharian utama.

3. *Desa Industri*. Desa yang memproduksi kebutuhan dan alat perlengkapan hidup.

Terbatasnya pemahaman tentang karakteristik dan tipologi desa ditengarai memengaruhi semakin menguatnya pola keseragaman terhadap desa, sehingga wajar jika program yang didesain dari atas diseragamkan pula dan tidak mengakomodir variasi lokal. Keseragaman ini merupakan bagian dari upaya untuk memudahkan pengendalian pemerintah terhadap desa. Desa dikondisikan agar tidak bergejolak untuk melakukan resistensi kepada pemerintah. Salah satu upaya untuk melakukan pengendalian melalui kehadiran Bintara Bina Desa (Babinsa) di desa. Begitu kuatnya pengaruh Babinsa sampai turun mengawasi petani, agar menanam padi unggul yang menjadi anjuran pemerintah. Program lain yang menunjukkan aktivitas Babinsa adalah pelaksanaan Safari Keluarga Berencana.

Sikap menentang kebijakan pemerintah merupakan sesuatu yang tabu, namun karena stabilitas masyarakat yang diutamakan sehingga yang selalu ditekankan adalah ketaatan masyarakat desa dengan pemerintah di atasnya (supradesa). Posisi kepala desa dalam menjalankan kepemimpinannya juga lebih banyak berorientasi keatas, karena keberhasilan seorang kepala desa tidak dilihat dari sejauhmana mengurus rumah tangga dan kepentingan masyarakat desa. Akan tetapi keberhasilannya dilihat dari kemampuannya melaksanakan semua program pemerintah dari atas. Hampir semua departemen memiliki proyek pembangunan yang pelaksanaannya memerlukan kepala desa sebagai pelaksana lapangan. Konsekuensinya, sebagian besar waktu dan tenaga kepala desa tercurah kepada proses penerapan kebijakan dari atas. Akibatnya lebih lanjut ialah kepala desa menempati posisi kunci dalam relasi negara dengan desa (Latief, 2002:82).

Titik kritis suatu program pembangunan dapat terjadi ketika ada suksesi kepemimpinan di setiap level pemerintahan. Berdasarkan fakta empiris bahwa banyak pemimpin yang baru terpilih disuatu daerah atau seseorang diangkat menduduki jabatan pada bidang tertentu, enggan melanjutkan program pembangunan dari pemimpin sebelumnya. Apabila kita perhatikan secara seksama maka cukup banyak program pembangunan yang kandas ditengah jalan hanya karena pemimpin yang baru tidak bersedia melanjutkannya, meskipun

program tersebut cukup besar manfaatnya bagi masyarakat. Fenomena seperti itu bukan lagi sesuatu yang asing di pemerintahan sehingga menjadi hal yang biasa kalau dikatakan bahwa “ *Pergantian program dapat terjadi karena adanya pergantian kepemimpinan*”.

Sebagai contoh adalah Program Imunisasi yang pernah dihentikan pada masa transisi antara era orde baru dengan era reformasi. Namun dengan merebaknya penyakit polio dan gizi buruk diberbagai daerah, baru kita tersentak dan sadar untuk mengembangkan Program Imunisasi kembali melalui Posyandu (Nain:2015 :13). Selain itu ada Program pemberian makanan tambahan anak sekolah (PMT-AS) ditingkat Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah yang dilaksanakan di desa tertinggal (Desa IDT) mulai tahun 1996 sampai tahun 2000, namun program tersebut tidak dilanjutkan kegiatannya. Program tersebut sangat bermanfaat dalam rangka memenuhi kebutuhan gizi siswa sekolah dasar, agar dapat mengikuti pelajaran dengan baik karena ditunjang dengan kecukupan gizi.

Berdasarkan hasil penelitian (Depdagri:2002:12) bahwa pelaksanaan PMT-AS tahun anggaran 1996 sampai dengan tahun 2000, dapat meningkatkan kehadiran siswa di sekolah. Selain itu meningkatkan berat badan siswa khususnya pada kelas satu dan dua. Kenyataan di lapangan menunjukkan pelaksanaan PMT-AS telah meningkatkan partisipasi masyarakat khususnya kader PKK Desa/Kelurahan dalam penyediaan dan penyiapan kudapan PMT-AS. Hal lain yang menggembirakan adalah terjadinya peningkatan produksi pertanian setempat sebagai bahan baku kudapan. PMT-AS juga telah meningkatkan sikap dan perilaku yang positif terhadap kesehatan, gizi dan budi pekerti siswa serta keluarga.

Dengan demikian sangat disayangkan oleh orang tua siswa karena program tersebut tidak berkesinambungan. Idealnya program pembangunan yang dinilai asas manfaatnya baik tetap dilanjutkan, walaupun pemimpinnya mengalami pergantian. Program yang tidak bermanfaat dapat disepakati oleh stakeholder untuk tidak dilanjutkan di masyarakat. Dengan mengesampingkan program pembangunan desa yang tidak bermanfaat, berarti secara tidak langsung ikut mempertahankan keberlanjutan program pembangunan desa.

Pelaksanaan program pembangunan desa di Indonesia telah berjalan cukup lama seiring dengan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Dalam perjalanannya program pembangunan desa pada tahap permulaan didesain dari atas dengan pendekatan *top down*, namun belakangan ini mulailah muncul kesadaran dari penentu kebijakan akan pentingnya program pembangunan desa yang bertumpu dari bawah. Kesadaran mengenai kekuatan program pembangunan dari bawah tidak dapat dilepaskan dari pengalaman pelaksanaan program pembangunan desa secara sentralistik, yang ditengarai banyak kekurangan dilihat dari keterkaitannya dengan penerima manfaat pembangunan.

Menurut Korten (1988:240) bahwa Pembangunan akan berhasil memajukan kesejahteraan masyarakat apabila daya kerja suatu program pembangunan adalah fungsi kesesuaian antara mereka yang dibantu, program dan organisasi yang membantu. Dalam penjelasan yang lebih khusus bahwa program pembangunan akan berhasil jika ada kesesuaian yang erat antara kebutuhan pihak penerima bantuan dengan hasil program; persyaratan program dengan kemampuan nyata dari organisasi pembantu; dan kemampuan pengungkapan kebutuhan oleh pihak penerima dan proses pengambilan keputusan organisasi pembantu. Dengan mengacu kepada penjelasan tersebut diatas sebagaimana yang dikemukakan oleh Korten, maka keberhasilan program pembangunan desa dapat tercapai apabila program yang dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa selaku penerima manfaat program pembangunan desa.

Apabila kita kembali melihat program pembangunan desa di era orde baru, maka dapat dipastikan bahwa secara umum banyak program pembangunan desa yang dilaksanakan pemerintah yang belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa sebagai penerima manfaat pembangunan. Hal ini sangat terkait dengan kebijakan pemerintah dalam menetapkan program pembangunan desa secara seragam, seperti Program Inpres Bantuan Pembangunan Desa yang kegiatannya diseragamkan di seluruh desa di Indonesia.

Program yang seragam inilah diwisatakan oleh institusi yang memiliki kewenangan dalam pelaksanaan pembangunan desa secara merata ke seluruh desa di Indonesia. Selain program yang seragam karena ditetapkan secara

sentralistik maka nama desa pun diciptakan seragam di seluruh Indonesia, kecuali di Provinsi Bali yang masih dikenal dengan istilah desa Negara dan desa adat. Institusi Pembangunan Desa dari pusat sampai ke daerah dan petugas teknisnya sampai di Kecamatan diciptakan seragam pula. Pegawai pembangunan desa merupakan pegawai pusat yang dipekerjakan di daerah, yang mengemban amanah untuk melaksanakan program pembangunan desa dengan berpedoman pada “kitab suci” berupa petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis).

Semua bentuk keseragaman yang diuraikan diatas merupakan konsekwensi dari implementasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Menguatnya keseragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan pembangunan desa menjadi stigma dari UU Nomor 5 Tahun 1979, karena tidak memberikan pengakuan terhadap keanekaragaman dilihat dari aspek sosial dan budaya masyarakat desa di Indonesia. Institusi lokal pedesaan yang sudah terinternalisasi dalam kehidupan masyarakat dikooptasi oleh Negara, dengan membentuk institusi baru yang dapat digunakan untuk mengendalikan masyarakat desa. Oleh karena begitu kuatnya intervensi Negara terhadap desa sehingga menurut Mas’oed (1994:127) yang terjadi adalah negaranisasi desa. Untuk melihat bagaimana proses kooptasi itu berlangsung dapat kita cermati dari kasus lumbung desa. Lumbung desa sebagai institusi lokal pedesaan dalam perkembangannya di ubah menjadi Lembaga Sosial Desa (LSD). Kemudian LSD diperbaharui dengan nama Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan saat ini menjadi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD).

Menurut Moeljarto (1987:23) bahwa Pemerintah seringkali menggeser peran fungsi lembaga–lembaga tradisional yang ada yang nyata fungsional dan menggantikannya dengan struktur baru yang diletakkan dari atas. Sebagai misal lumbung desa yang semula merupakan urusan masyarakat yang berfungsi menyediakan kebutuhan pangan pada saat kondisi paceklik, kini fungsinya diambil alih pemerintah melalui program beras untuk rumah tangga miskin (Raskin). Dengan demikian fungsi lembaga yang secara tradisional menjadi tanggungjawab desa kemudian diambil alih oleh Pemerintah. Konsekuensinya

kewenangan desa menjadi berkurang karena ditarik oleh pemerintah di atasnya (pemerintah supradesa).

Untuk mempercepat terlaksananya program pembangunan desa, maka secara kelembagaan dibentuklah Institusi Pembangunan Desa (BANGDES). Institusi tersebut diberlakukan secara seragam dari pusat sampai di daerah, dengan nomenklatur di daerah adalah Kantor Pembangunan Desa. Kantor Pembangunan desa cukup populer dengan nama Kantor Bangdes, dan aparatnya di Kabupaten dan Kecamatan dengan panggilan : “ *Pak Bangdes* “. Pada awal terbentuknya institusi ini maka program yang dilaksanakan diprioritaskan pada program pembangunan fisik, seperti jalan dan jembatan desa dengan tujuan membuka isolasi desa agar mudah dijangkau oleh sarana transportasi sehingga komunikasi antar Desa dan Kecamatan serta Kabupaten berjalan lancar. Selain itu dibangun pula prasarana perekonomian masyarakat seperti pasar desa dan secara sektoral dibangun gudang Koperasi Unit Desa secara merata di setiap desa di Indonesia.

Diprioritaskannya pada pembangunan fisik, sehingga berimplikasi kepada terabaikannya pembangunan sosial seperti di bidang pendidikan dan kesehatan. Di bidang kesehatan yang menjadi masalah adalah karena masih tingginya angka kematian ibu melahirkan, yaitu para perempuan yang melahirkan, bersalin namun kemudian mengalami kematian. Menurut Direktur Eksekutif Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia, Inang Winarso (2016) bahwa persoalan kesehatan yang utama adalah Angka Kematian Ibu melahirkan (AKI). Berdasarkan Laporan Survey Demografi Kesehatan Indonesia (SDKI) mencatat rentang Angka Kematian Ibu (AKI) tahun 2007 yaitu 228 kematian per 100 ribu kelahiran hidup. Namun lima tahun kemudian pada tahun 2012 meningkat, yaitu 359 per 100 ribu kelahiran hidup. Kondisi inilah kemudian yang membuat Indonesia tidak dapat memenuhi harapan target *Millenium Development Goals (MDG'S)* pada tahun 2015. Seharusnya AKI ditargetkan turun menjadi 112 per 100 ribu kelahiran hidup tetapi faktanya meningkat dan kini meningkat menjadi 359 per 100 ribu kelahiran hidup. Jika dibandingkan dengan Negara tetangga maka Indonesia masih tergolong tinggi. Di Vietnam AKI 159 per 100 ribu kelahiran hidup dan di Malaysia AKI 29 per 100 ribu kelahiran hidup. Tetapi yang cukup menggembarakan adalah capaian Angka Kematian

Bayi (AKB). Sebagai gambaran angka kematian bayi menurun secara signifikan dari 68 pada tahun 1991 menjadi 34 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 2007, sehingga target sebesar 23 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 2015 diperkirakan dapat tercapai (SDKI :2012). Program yang berkaitan dengan pembangunan sosial dan peningkatan kapasitas masyarakat desa ketika itu belum merupakan prioritas utama, sehingga berdampak kepada terjadinya kesenjangan antara program pembangunan fisik dan pembangunan nonfisik.

Dalam perkembangannya Institusi Pembangunan Desa mengalami perubahan nomenklatur menjadi Institusi Pembangunan Masyarakat Desa (Kantor Pembangunan Masyarakat Desa/Kantor PMD). Dengan adanya perubahan tersebut maka program pembangunan desa mulai difokuskan pada kegiatan pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar dan peningkatan kapasitas masyarakat desa. Program pembangunan fisik dilaksanakan secara bersamaan dengan pembangunan non fisik yang bertumpu pada kebutuhan masyarakat. Kegiatan pembangunan desa mengacu pada konsep pembangunan yang berpusat pada rakyat seperti yang dikemukakan oleh David Korten. Menurut Korten dalam Mardikanto (2013:56) bahwa konsep pembangunan yang berpusat pada rakyat (*People Centered Development*) memandang inisiatif, kreatif dari rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan.

Dalam implementasinya konsep tersebut kurang begitu berjalan optimal karena meskipun sasarannya adalah masyarakat, tetapi yang menjadi pelaksana adalah pemerintah. Posisi pemerintah menjadi dominan dan menguasai sumber daya, sehingga pemerintah desa dan masyarakat kurang inisiatif karena terbatasnya kesempatan mengembangkan sumber daya pembangunan. Di era ini hampir semua sumber daya pembangunan desa bersumber dari Pemerintah Pusat. Posisi pemerintah desa sangat tergantung dari belas kasihan pemerintah pusat, yang akan membagi kue pembangunan di setiap desa di Indonesia. Dalam hal pengembangan sumber-sumber pendapatan desa masih kurang dilakukan, karena hampir semua sumberdaya pembangunan ditentukan dari atas seperti tenaga pelaksana dan anggaran pembangunannya. Proses interaksi yang tercipta antara pemerintah dan pemerintah desa dalam menggali sumber pendapatan asli

desa, kelihatannya pemerintah desa belum dipercaya untuk melakukannya karena selalu diperhadapkan dengan kemampuan yang terbatas.

Keberhasilan pembangunan desa dilihat dari ketaatan dan loyalitas pelaksana dalam menjalankan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) kegiatan, bukan dilihat dari kemampuannya merespon dan menjalankan kegiatan yang berasal dari usulan masyarakat. Secara empiris dengan melihat kondisi dimaksud maka disitulah permulaan terjadinya ketergantungan antara desa dengan pemerintah di atasnya. Posisi masyarakat desa hanya menjadi obyek pembangunan, belum merupakan subyek dan obyek dalam pembangunan desa. Partisipasi masyarakat hanya merupakan partisipasi semu karena bukan tumbuh dari kesadaran masyarakat sendiri melainkan karena dimobilisasi dari atas. Menurut Hamidjoyo (2000) partisipasi semu terjadi dalam situasi pengawasan dan penggalangan yang ketat. Ketatnya pengawasan ini memengaruhi kebebasan masyarakat untuk berinovasi dalam pengembangan program pembangunan desa yang sesuai kemampuan dan kebutuhan masyarakat. Program pembangunan desa yang dilaksanakan secara ketat tidak menciptakan kreatifitas dan inisiatif masyarakat, namun yang terjadi adalah sikap pasrah menerima program dari atas.

Kegagalan program pembangunan masyarakat dalam menggalang partisipasi masyarakat dapat dilihat dari beberapa aspek. Menurut Ife (2013) ada 3 aspek yang dapat menjadi penyebab kegagalan program pembangunan, yaitu *Pertama*; masih lemahnya sasaran program pembangunan masyarakat dalam membangun kapasitas manusia, sehingga membuat masyarakat menjadi tidak peduli terhadap pelaksanaan program. *Kedua*; belum munculnya kepedulian masyarakat akan pentingnya kemandirian sosial ekonomi, sehingga masyarakat cenderung menunggu pemberian bantuan. *Ketiga*; pemerintah belum sepenuhnya membangun hubungan yang harmonis dengan masyarakat melalui pendekatan budaya, sehingga seringkali terjadi kesenjangan antara masyarakat dan pemerintah.

Berikut ini diketengahkan beberapa program dan kegiatan pembangunan desa yang secara ketat dilaksanakan oleh Institusi Pembangunan Masyarakat Desa di Daerah yaitu:

1. Program Penguatan Usaha Ekonomi Masyarakat Desa

- a. Inpres Bantuan Pembangunan Desa.
- b. Inpres Desa Tertinggal (IDT).
- c. Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam (UED-SP).
- d. Pengembangan Lumbung Pangan Masyarakat Desa (LPMD).
- e. Pengelolaan Pasar Desa
- f. Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN)

2. Program Peningkatan Ketahanan dan Sosial Budaya Masyarakat Desa .

- a. Penyelenggaraan Perlombaan Desa dan Kelurahan
- b. Pemberian Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMT-AS).
- c. Pembentukan Kelompok Kerja Operasional Pembinaan Posyandu.
- d. Penyusunan dan Pendayagunaan Data Profil Desa dan Kelurahan.
- e. Penataan Lembaga Kemasyarakatan Desa.
- f. Penyelenggaraan Bulan Bakti Gotong Royong.
- g. Kader Pemberdayaan Masyarakat.
- h. Pengembangan dan Pelestarian Nilai-nilai Budaya Masyarakat.

3. Program Pendayagunaan Teknologi Perdesaan dan Sumber Daya Alam.

- a. Pemugaran Perumahan dan Lingkungan Desa Terpadu (P2LDT).
- b. Gelar Teknologi Tepat Guna Nasional (Gelar TTG).
- c. Pembinaan Pendayagunaan Teknologi Perdesaan
- d. Pengembangan Pos Pelayanan Teknologi Perdesaan (Posyantekdes).
- e. Penyediaan Air Bersih dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas).

4. Program Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

- a. Penguatan Otonomi Desa.
- b. Pengelolaan Keuangan Desa
- c. Pengembangan Sumber Pendapatan Desa
- d. Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD)
- e. Pembinaan Administrasi Pemerintah Desa
- f. Penguatan Perangkat Desa
- g. Peningkatan Kesejahteraan Aparatur Pemerintah Desa

Dari berbagai program dan kegiatan pembangunan desa sebagaimana digambarkan diatas, maka program yang sangat populer ketika itu adalah Program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Menurut Mubyarto (1994:9) bahwa filsafat yang mendasari program IDT adalah mengentaskan warga bangsa yang paling miskin, dengan mempercayai mereka bahwa mereka menjadi miskin bukan karena berkeinginan menjadi miskin, tetapi karena mereka tidak dapat menghindarinya dengan kekuatan yang ada pada mereka. Apabila kondisi kemiskinan mereka dilihat dari pola hubungan sebab akibat, orang miskin adalah mereka yang serba kurang mampu dan terbelit di dalam lingkaran ketidaberdayaan. Dasar pelaksanaannya adalah Inpres Nomor 5 tahun 1993. Dalam Inpres tersebut dengan tegas dinyatakan, bahwa program IDT adalah bagian dari gerakan nasional penanggulangan kemiskinan dan sekaligus merupakan strategi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan, yang menyeluruh dan terpadu untuk mempercepat perkembangan sosial dan ekonomi masyarakat desa tertinggal menuju ketangguhan, ketahanan dan kemandirian. Adapun tujuan yang ingin dicapai program IDT seperti dalam Inpresnya adalah :

1. Memadukan gerak langkah semua instansi dan masyarakat termasuk dunia usaha;
2. Membuka peluang bagi penduduk miskin untuk meningkatkan taraf hidupnya;
3. Mengembangkan, meningkatkan, dan memantapkan kehidupan ekonomi penduduk miskin melalui penyediaan dana bantuan khusus;

4. Meningkatkan kesadaran, kemauan, tanggungjawab, rasa kebersamaan, harga diri dan percaya diri masyarakat khususnya masyarakat miskin.

Dalam memicu gerakan nasional ini pemerintah menyediakan bantuan khusus berupa modal kerja bagi kelompok penduduk miskin disertai bimbingan dan pendampingan khusus. Bantuan dana pemerintah diberikan selama 3 tahun sebesar Rp 60 juta, sehingga setiap tahun diberikan sebesar Rp 20 juta untuk setiap desa. Pemberian dana bantuan secara bertahap selama 3 tahun dimaksudkan untuk menjamin adanya periode belajar, agar penduduk miskin benar-benar dapat mengelola/mengembangkan dana IDT secara bergulir dalam usaha-usaha yang produktif secara efisien.

Dijelaskan pula oleh Mubyarto (1994:10) bahwa Program IDT adalah program pembangunan yang bukan proyek dan tidak diproyekkan, karena ia merupakan bagian dari gerakan nasional penanggulangan kemiskinan. Program IDT adalah program pembangunan perdesaan dalam arti kata yang sebenarnya, yang menjadikan manusia perdesaan sebagai sasarannya. Program IDT bukan saja program sosial, tetapi lebih lagi ia merupakan program ekonomi. Penduduk miskin yang berdaya beli rendah atau tidak berdaya beli sama sekali, apabila berhasil ditingkatkan pendapatannya yang berarti meningkatkan daya belinya akan membantu menggerakkan roda ekonomi rakyat di perdesaan dan pada gilirannya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional secara berkelanjutan. Meskipun program IDT secara konseptual memiliki tujuan yang baik, namun dalam penerapannya di lapangan sangat disayangkan karena program dan kegiatannya masih didesain secara seragam dari atas seperti simpan pinjam. Dengan demikian program IDT belum melihat keanekaragaman potensi lokal masyarakat untuk dikembangkan sesuai karakteristik desa.

Pelaksanaan program pembangunan desa secara umum tidak jauh berbeda, karena dalam pelaksanaannya harus tunduk dan mengacu pada pedoman umum, dalam bentuk petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis untuk selanjutnya disosialisasikan ke pemerintah desa dan masyarakat pedesaan. Keberhasilan program tersebut akan dilihat dari sejauhmana ketaatan pelaksana

kegiatan menjabarkannya sampai ketingkat bawah (*grass roots*), bukan dilihat pada perubahan apa yang dihasilkan untuk setiap program yang diterapkan di desa. Secara umum dari hampir setiap program jarang di evaluasi pada akhir pelaksanaan, sehingga manfaat program kurang diketahui dan apalagi dipublikasikan. Seharusnya setiap program memberikan dampak perubahan kepada masyarakat desa khususnya keluarga miskin. Dengan demikian program pembangunan desa dapat dikatakan *pro poor* dan *pro job* dimasyarakat.

Meskipun ada upaya untuk membuka ruang (*space*) bagi masyarakat untuk mengidentifikasi, merencanakan, dan melaksanakan pembangunan desanya namun dalam kenyataannya masih ditemukan adanya kesulitan yang dihadapi masyarakat desa terutama dalam membedakan antara sesuatu yang merupakan keinginan dan apa yang menjadi kebutuhan untuk diwujudkan dalam kehidupan nyata. Olehnya itu untuk mewujudkan perlu fasilitasi pemerintah bukan instruksi secara ketat dalam mengantar masyarakat desa kepintu gerbang perubahan sesuai prinsip-prinsip rasionalitas dengan mengutamakan efisiensi dan efektivitas untuk tercapainya tujuan, yaitu terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.

Sebagai gambaran dari segi perencanaan bahwa hasil musyawarah pembangunan desa (Musrenbangdes) yang merupakan upaya kerjasama masyarakat desa dalam menyusun perencanaan yang tertuang dalam dokumen Rencana Pembangunan Tahunan Desa (RPTD), hanya 15 % (lima belas perseratus) rencana tersebut diakomodir menjadi kegiatan pembangunan yang dikembalikan ke desa dan sisanya 85% (delapan puluh lima perseratus) menjadi bias. Permasalahan kurang terakomodirnya suatu rencana hampir berulang setiap tahun dan menjadi perdebatan dalam Musrenbang desa dan kelurahan. Meskipun narasumber dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD) telah menjelaskan penyebabnya namun masyarakat desa kurang menerima, karena adanya persepsi yang berbeda dalam menetapkan prioritas. Disamping itu masyarakat juga kurang mampu membedakan antara keinginan dan kebutuhan, sehingga terkadang usulan mereka hanya merupakan daftar keinginan saja. Terkadang rencana kegiatan yang diusulkan bukan merupakan kebutuhan dan kurang melihat azas manfaatnya karena yang diusulkan hanya merupakan kepentingan elite desa dimasyarakat.

Berdasarkan evaluasi yang pernah penulis lakukan menunjukkan bahwa rencana pembangunan desa pada umumnya di dominasi usulan kegiatan fisik seperti perintisan dan peningkatan jalan desa, jembatan desa, talud, irigasi desa dan bangunan fisik lainnya seperti pembangunan Posyandu. Masih kurang usulan perencanaan desa yang mengarah kepada pengembangan sumber daya manusia dan peningkatan keterampilan masyarakat. Adapun usulan dimaksud seperti ketrampilan menjahit, perbengkelan, kerajinan, pengolahan hasil pertanian, perkebunan, perikanan serta pengolahan limbah peternakan dan lain-lain.

Pelaksanaan Musrenbang desa setiap tahun dinilai oleh berbagai kalangan termasuk masyarakat desa sebagai kegiatan seremonial, karena apa yang menjadi kebutuhan mereka tidak diakomodir secara proporsional sehingga manfaatnya tidak berarti bagi kehidupannya. Dampaknya masyarakat desa merasa jenuh untuk melaksanakan Musrenbang Desa yang merupakan agenda rutin setiap tahun. Tuntutan masyarakat agar Musrenbang desa lebih berkualitas masih sulit dilaksanakan karena ketika Musrenbang desa berlangsung masyarakat desa tidak mengetahui besarnya pagu alokasi anggaran yang akan diterima. Dalam penyusunan perencanaan desa tidak jelas sumber pendanaannya dan kalau ada selalu dalam keadaan estimasi, seperti estimasi alokasi penggunaan Dana Bantuan Desa setiap tahun.

Selain itu usulan yang menjadi prioritas desa seringkali dinilai tidak sesuai dengan prioritas Kecamatan dan Kabupaten. Disitulah awal gugurnya secara pelan-pelan usulan prioritas desa, karena usulan yang menjadi prioritas desa belum tentu merupakan prioritas Kecamatan dan Kabupaten. Terlebih lagi jika dikaitkan dengan prioritas Kabupaten sesuai dengan arah kebijakan pembangunan daerah. Dalam hal perjalanan usulan yang telah diakomodir harus menunggu sekitar 1 (satu) tahun untuk turun menjadi kegiatan pembangunan desa. Dengan adanya kelemahan dalam sistim perencanaan pembangunan desa maka cukup beralasan jika Pemerintah Pusat melakukan justifikasi perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan desa secara *top down*, sebagai upaya menutupi kelemahan perencanaan dari bawah (*bottom up planning*).

Diakui bahwa jika kita melakukan proses perubahan pada suatu masyarakat terkadang kita diperhadapkan pada masalah dilematis. Disatu sisi apabila perubahan yang dilakukan gagasan, ide dan inovasinya dari luar masyarakat yang lebih mendominasi, maka dapat dipastikan hasilnya banyak menimbulkan ketergantungan dan biasanya kurang berkelanjutan. Pada sisi lain jika perubahan muncul dari dalam melalui inisiatif dan kreatifitas masyarakat sendiri, hasilnya memang lambat tetapi dari segi prosesnya dapat berkelanjutan (*sustainability*).

Berkaitan dengan masalah dilematis tadi dalam pelaksanaan program pembangunan desa di Indonesia kelihatannya perubahan yang terjadi masih dominan dari luar masyarakat. Berdasarkan pengalaman lapangan bahwa cukup banyak program pembangunan desa dan mungkin juga program pembangunan lainnya, yang ditemukan kegiatannya hanya berlangsung jika ada intervensi dari Pemerintah atau lembaga-lembaga donor internasional. Jika intervensi itu dihentikan karena terkait dengan target waktu dan pendanaan, maka dalam kenyataannya program tersebut juga terhenti. Seharusnya program itu dievaluasi dan jika dampaknya memberikan manfaat bagi masyarakat maka perlu direplikasi oleh Pemerintah Kabupaten . Misalnya Program Kelangsungan Hidup, Perkembangan, Perlindungan Ibu dan Anak (KHPPIA) kerja sama UNICEF. Program KHPPIA bertujuan untuk menurunkan angka kematian ibu dan anak. Namun program tersebut jarang direplikasi pemerintah menjadi program pembangunan sosial bagi masyarakat desa. Biasanya hanya program yang mengarah kepada pembangunan fisik menjadi prioritas, karena hasilnya cepat kelihatan di masyarakat. Replikasi itu menjadi penting dilakukan karena program tersebut telah melalui proses uji coba dan hasilnya tidak diragukan lagi dimasyarakat.

Permasalahan lain yang sering pula dihadapi dalam pelaksanaan program pembangunan desa adalah pilihan antara perubahan fisik/teknologi dengan perubahan sikap mental. Mengenai hal ini ada 2(dua) pendapat ekstrim menurut Soetomo (1990:5) yaitu: *Pertama*; Perubahan fisik/teknologi menunggu terjadinya perubahan sikap mental sehingga masyarakat telah siap untuk menerima perubahan. *Kedua*; dilaksanakannya perubahan fisik/teknologi tanpa

memperhatikan sikap mental masyarakat apa sudah sesuai atau belum, sikap mental akan menyesuaikan menuju modernisasi.

Untuk tidak memberikan proporsi yang lebih pada satu pilihan atau menetapkan satu pilihan perubahan lalu mengabaikan pilihan perubahan yang lain, maka dalam pelaksanaan program pembangunan desa di beberapa kabupaten/kota pilihan perubahan diarahkan kepada perubahan fisik/teknologi bersamaan dengan perubahan sikap mental masyarakat. Model pendekatan yang diterapkan bersifat komprehensif yang terintegrasi dengan sistem pembangunan desa terpadu (*integrated rural development*) dalam sistem Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP). Dasar Pelaksanaan UDKP ini merupakan penjabaran dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Perencanaan Pelaksanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D). Secara formal UDKP didefinisikan sebagai suatu sistem untuk mempercepat tercapainya desa swasembada dengan mengembangkan desa-desa di wilayah kecamatan secara menyeluruh dan terkoordinasi, dimana pembinaannya manunggal dalam fungsi dan tanggungjawab Camat sebagai kepala wilayah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 (Moeljarto, 1996:39-40). Pelaksanaan UDKP ini menetapkan Kecamatan sebagai pusat pertumbuhan dan Camat selaku kepala wilayah mengkoordinasikan setiap desa dan kelurahan yang ada diwilayahnya agar bersinergi melaksanakan program pembangunan desa.

Melalui UDKP ini pula ada interaksi yang terbangun untuk kerja sama antar desa sehingga kekurangan yang terjadi disuatu desa karena keterbatasan potensi dapat dipenuhi dari desa lain dengan saling mengisi, sehingga dapat menciptakan akselerasi pembangunan desa karena didalamnya ada keterpaduan. Target dan arah perubahan yang menjadi sasaran adalah tercapainya perubahan tingkat perkembangan desa. Untuk mencapai itu terdapat 3(tiga) tingkatan perkembangan desa, yaitu desa tradisional (swadaya), desa transisional (swakarya) dan desa modern (swasembada). Adapun indikator penilaian yang digunakan berskala 3 (tiga) yaitu Mata pencaharian penduduk (E), Produktivitas desa (Y), Adat istiadat (A), Pendidikan dan ketrampilan (Pd), Kelembagaan desa (L), Swadaya gotong royong (Gr) dan Prasarana dan Sarana desa (P). Desa yang mempunyai nilai 7-11 dimasukkan dalam kategori Desa Swadaya, nilai 12-16 Desa Swakarya dan nilai 17-21 Desa Swasembada.

Pembangunan desa dinyatakan berhasil jika suatu desa mengalami perubahan dari desa swadaya ke desa swakarya menuju desa swasembada. Desa yang memperoleh nilai yang rendah disebut desa swadaya, nilai sedang disebut desa swakarya dan desa dengan nilai yang tinggi disebut desa swasembada. Tujuan pembangunan nasional adalah meningkatkan desa swadaya dan swakarya menjadi desa swasembada dan pada akhirnya menjadi desa Pancasila.

Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Nomor 11 Tahun 1972 tentang Pelaksanaan Klasifikasi dan Tipologi Desa di Indonesia digolongkan dalam tiga tingkatan yakni: *Pertama*, Desa Swadaya merupakan desa yang paling terbelakang dengan budaya kehidupan tradisional dan sangat terkait dengan adat istiadat. Desa ini biasanya memiliki tingkat kesejahteraan yang sangat rendah, sarana dan prasarana minim serta sangat tergantung pada alam; *Kedua*, Desa Swakarya merupakan desa yang mengalami perkembangan lebih maju dibandingkan desa swadaya. Desa ini telah memiliki landasan lebih kuat dan berkembang lebih baik serta lebih kosmopolit. Desa swakarya penduduknya mulai melakukan peralihan mata pencaharian dari sektor primer ke sektor lain; *Ketiga*, Desa Swasembada merupakan desa yang memiliki kemandirian lebih tinggi dalam berbagai bidang terkait dengan aspek sosial dan ekonomi. Prasarana dan sarana yang lebih lengkap dengan perekonomian yang mengarah pada industri barang dan jasa. Sektor primer dan sekunder lebih berkembang.

Selain itu ada menilai tingkat perkembangan desa sesuai ciri-cirinya. Menurut Asy'ari dalam Yabbar dan Hamzah (2015: 5) bahwa tingkat perkembangan desa terdiri atas empat jenis dengan ciri-ciri sebagai berikut:

a. Desa Terbelakang atau Desa Tradisional, ciri-cirinya yaitu:

1. Desa tradisional atau disebut juga pradesa adalah tipe desa dimana masyarakatnya sangat tergantung pada kondisi alam.
2. Kehidupan sebagian masyarakatnya adalah bercocok tanam dan engolah lingkungan.
3. Interaksi Desa dengan wilayah lain masih sangat lambat karena sistem pengangkutan di daerah ini masih belum berkembang.
4. Tipe Desa ini masih merupakan Desa tertinggal.

b. Desa Swadaya, adalah desa yang memiliki potensi tertentu tetapi dikelola dengan sebaik-baiknya, ciri-cirinya, yaitu:

1. Desa swadaya adalah suatu desa yang kondisinya statis tradisonal, pendidikan dan produktivitas masyarakatnya sangat rendah.
2. Administrasi pemerintahan dilaksanakan seadanya.
3. Lembaga-lembaga sosial Desa tidak berfungsi sebagaimana mestinya.
4. Pemanfaatan lahan terbatas hanya untuk pertanian.

c. Desa Swakarya adalah suatu desa yang sedang berkembang. Desa swakarya adalah peralihan atau transisi dari desa swadaya menuju desa swasembada. Ciri-cirinya, yaitu:

1. Desa Swakarya adalah desa suatu desa yang mulai mendapat pengaruh dari luar berupa pembaruan di berbagai bidang kehidupan.
2. Perbaikan hidup mulai dirasakan oleh anggota masyarakat.
3. Pendidikan masyarakat cukup tinggi.
4. Adat istiadat cukup longgar.
5. Administrasi pemerintahan dilaksanakan dengan baik.
6. Lembaga-lembaga sosial mulai berfungsi.
7. Mata pencaharian tidak hanya tergantung pada pertanian.

d. Desa Swasembada atau Desa yang sudah maju. Desa swasembada adalah desa yang masyarakatnya telah mampu memanfaatkan dan menegmbangkan sumber daya alam dan potensinya sesuai dengan kegiatan pembangunan regional. Ciri-cirinya, yaitu:

1. Desa swasembada adalah suatu desa yang masyarakatnya telah maju.
2. Sudah mengenal modernisasi pertanian.
3. Teknologi maju mulai digunakan.
4. Pendidikan masyarakat tinggi sehingga mampu berpikir secara rasional.
5. Administrasi pemerintahan dilaksanakan dengan baik.

6. Lembaga sosial desa telah berfungsi semestinya sehingga mampu mendorong partisipasi masyarakat di berbagai kegiatan pembangunan desa secara swasembada.
7. Sarana dan prasarana Desa tersedia dengan baik serta mata pencaharian penduduk bergerak dibidang perdagangan dan jasa.

Dilihat dari gambaran perjalanan program pembangunan desa di era orde baru sebagaimana dijelaskan diatas, maka program tersebut tidak terlepas dari berbagai kelemahan, yaitu :

1. Program pembangunan desa dilakukan secara seragam di seluruh Indonesia karena masih kurangnya pemahaman tentang keanekaragaman tipologi desa. Hal ini disebabkan karena kurangnya kajian umum dan akademik sehingga dalam menyusun program pembangunan desa dilakukan dengan praktis. Tujuannya untuk mempercepat terlaksananya program pembangunan desa secara merata dengan mengabaikan keanekaragaman sosial dan budaya masyarakat.
2. Menguatnya pengendalian pemerintah terhadap desa, sehingga desa tidak diberikan kewenangan. Dengan demikian dalam pelaksanaan pembangunan desa tidak disertai dengan kewenangan yang jelas dan kongkrit, karena hampir semua kewenangan desa ditarik oleh pemerintah supradesa.
3. Terjadinya kooptasi lembaga-lembaga tradisional desa yang selama ini secara nyata fungsional bagi masyarakat desa digantikan dengan lembaga baru yang dibentuk dari pemerintah supradesa, sehingga peran pemerintah lebih dominan di desa. Dampaknya semua program pembangunan desa dari atas menggunakan lembaga baru, sehingga lembaga desa yang telah melembaga di masyarakat termarginalkan.
4. Tergerusnya keswadayaan masyarakat dalam pembangunan desa karena semua sumber daya pembangunan seperti dana pembangunan desa berasal dari pemerintah pusat. Dengan demikian upaya untuk menggali sumber pendapatan asli desa melalui pengelolaan sumber daya alam skala lokal, kurang

mendapat ruang karena anggaran pembangunan tersedia dari pemerintah.

Dari ke empat kelemahan yang ditemukan dalam pembangunan desa menyebabkan posisi desa dan masyarakat desa mengalami ketidakberdayaan dalam hubungannya dengan pemerintah di atasnya, baik pemerintah Kabupaten, Provinsi maupun Pemerintah Pusat. Dengan demikian yang terjadi adalah menguatnya posisi pemerintah supradesa, sehingga desa hanya merupakan obyek pembangunan selama periode orde baru.

2. Periode Orde Reformasi.

Dengan mencermati implikasi program pembangunan desa di era orde baru yang menciptakan ketidakberdayaan pemerintah desa dan masyarakat desa. Untuk mengatasi dan memberikan solusi terhadap ketidakberdayaan, yang tercipta dari relasi antara masyarakat desa dengan pemerintah maka lalu kemudian dikembangkan konsep pemberdayaan. Dengan demikian konsep pembangunan yang selama orde baru sangat populis di masyarakat digantikan dengan konsep pemberdayaan. Munculnya terminologi pemberdayaan dalam proses pembangunan dan khususnya pembangunan masyarakat desa, karena sejalan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Diberlakukannya Undang-Undang tersebut maka ada dua Undang-Undang yang dinyatakan tidak berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pemerintahan Desa tidak diatur lagi dalam suatu undang-undang tersendiri, sehingga dinilai oleh berbagai kalangan terutama bagi pemerhati pembangunan desa sebagai suatu kemunduran. Melalui Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut, di dalamnya mengatur Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa. Kedudukan desa tidak lagi sebagai bentuk Pemerintahan terendah di bawah Camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Implikasinya menurut Sutoro dalam Huda (2015 :176) adalah desa berhak

membuat regulasi sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh Kabupaten.

Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang ditetapkan pada tanggal 7 Mei 1999 dinyatakan tidak berlaku setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dibandingkan dengan UU No.22 Tahun 1999 maka pengaturan mengenai desa dalam UU No.32 Tahun 2004, tidak mengandung perubahan yang signifikan (Ibid:186). Ada beberapa perubahan yang hanya bersifat teknis, yaitu perubahan Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan masa jabatan Kepala desa dan BPD yang semula sama-sama 5 (lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun. Dengan diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004, ditegaskan bahwa pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Penegasan pada pemberdayaan masyarakat tidak hanya pada level pemerintah daerah tetapi juga semakin diperkuat pada level pemerintahan desa. Tugas pemerintah desa selain penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan juga melakukan pemberdayaan masyarakat.

Berkaitan dengan pelaksanaan program pembangunan desa maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan pemberdayaan masyarakat. Menurut Soetomo (2013:5) pendekatan pemberdayaan sedang menjadi arus utama karena diyakini sumber masalah kemiskinan dan keterbelakangan adalah ketidakberdayaan. Kemudian proses pembangunan masyarakat yang menjadi penyebab ketidakberdayaan mendapat kritik dan anti tesis dan selanjutnya menawarkan perspektif baru yang menggunakan pendekatan pemberdayaan. Menurut Sumodiningrat dalam Mardikanto (2013:52) bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat lewat perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki.

Adapun pemberdayaan masyarakat senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat sebagai pihak yang diberdayakan dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan. Dari perspektif teoritis sebagaimana dikemukakan diatas, maka pemerintah mulai

melakukan perubahan dalam kebijakan pembangunan yang mengarah kepada perubahan program dan kegiatan serta perubahan kelembagaan dalam konteks pemberdayaan masyarakat. Sesuai visi Departemen Dalam Negeri (sekarang Kementerian Dalam Negeri) bahwa pemberdayaan masyarakat desa ditujukan untuk memfasilitasi masyarakat sehingga memiliki daya dan upaya untuk mengelola pembangunan di desanya secara mandiri,berkesinambungan dan bebas dari kemiskinan (Ibid,2013).

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat maka dengan sendirinya terjadi pula perubahan kelembagaan.Jika sebelumnya dikenal dengan Institusi Pembangunan Masyarakat Desa,kemudian di era reformasi mengalami perubahan menjadi Institusi Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD).Apabila dikaji secara mendalam tugas pokok Institusi PMD tidaklah mudah,karena didalamnya ada dua aspek yang diberdayakan yaitu pemberdayaan masyarakat dan pemberdayaan desa.Dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat dan desa diperhadapkan pada upaya penguatan program dan penguatan institusi PMD di daerah.Secara empiris keberadaan Institusi PMD pada awal berlakunya UU No.22 Tahun 1999 sampai 2 tahun setelah berlakunya UU No.32 Tahun 2004 mengalami kondisi yang hampir kolaps.Institusi PMD di daerah mengalami nomenklatur yang berbeda-beda karena menyatu dengan institusi lain dalam lingkup pemerintah daerah.

Pada intinya Institusi PMD di daerah sangat bervariasi ada yang berdiri sendiri menjadi Kantor,ada yang bergabung dengan institusi lain menjadi Badan dan ada pula yang merupakan gabungan dari 3 institusi menjadi Badan/Dinas.Di lingkungan Pemerintah Daerah di Indonesia ditemukan variasi dalam bentuk yang normal atau standar, pada level kantor atau badan seperti Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Desa atau Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.Ada yang bergabung dengan institusi lain dalam bentuk badan seperti Badan Pemberdayaan Masyarakat, Kependudukan dan Keluarga Berencana. Selain itu ada pula yang berbentuk dinas seperti Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Pemberdayaan Masyarakat.Kendala yang dihadapi dengan variasi kelembagaan seperti itu adalah kurang fokusnya program pemberdayaan masyarakat di daerah dan tidak terarahnya penggunaan dana pemberdayaan masyarakat,termasuk penempatan pegawai yang tidak berbasis kompetensi pemberdayaan.

Dalam beberapa kasus di daerah menunjukkan bahwa dana pemberdayaan masyarakat seringkali dialokasikan untuk kegiatan lain dalam suatu Badan/Dinas. Hal ini hanya karena Kepala Badan/Dinas yang bersangkutan dari segi kepegawaiannya tidak berlatar belakang pemberdayaan masyarakat. Anggaran pemberdayaan digunakan untuk kegiatan sosial, tenaga kerja atau keluarga berencana sesuai latar belakang dari Kepala Badan/Dinas yang bersangkutan. Fenomena seperti itu cukup lama berlangsung meskipun secara kelembagaan Institusi PMD di Pusat telah menghimbau pemerintah daerah agar menata kelembagaan pemberdayaan masyarakat sesuai nomenklatur di PMD Pusat. Institusi PMD di Pusat hampir saja kehabisan energi untuk menata kelembagaan PMD di Daerah melalui berbagai pertemuan, tetapi hasilnya kurang maksimal karena masih banyak ketika itu pemerintah daerah yang kurang memahami urgensi PMD sehingga tidak melakukan perubahan kelembagaan.

Perubahan kelembagaan tersebut dimaksudkan untuk memperjelas keberadaan institusi yang memiliki kewenangan dalam melakukan tugas pokok dan fungsi pemberdayaan masyarakat dan desa. Selain itu untuk memberikan penguatan terhadap implementasi pemberdayaan masyarakat dan desa dilapangan secara berkelanjutan karena didukung dengan adanya institusi yang kuat dan jelas keberadaannya sesuai peraturan daerah. Oleh karena lambatnya respon pemerintah daerah dalam menata kelembagaan pemberdayaan masyarakat dan desa, maka program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat banyak yang tidak terarah dan kurang tepat sasaran di masyarakat. Pada era reformasi ini terdapat titik kritis dalam pembangunan desa, terutama transisi dari orde baru ke orde reformasi dengan tidak disediakannya anggaran pembangunan desa dari pemerintah pusat. Hal ini karena terjadinya pendelegasian anggaran dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), yang didalamnya terdapat bagian untuk desa melalui dana perimbangan keuangan antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah desa yang dikenal dengan alokasi dana desa (ADD).

Untuk menjaga kesinambungan pembangunan desa, maka tetap dilakukan penilaian perkembangan desa. Penilaian berdasarkan tipologi desa melalui mekanisme UDKP seperti di era orde baru yang telah ditinggalkan. Sebagai penggantinya maka penilaian perkembangan desa mengacu pada perkembangan

data dasar potensi desa yang tersusun dalam profil desa. Didalam profil desa ini akan nampak capaian perkembangan desa melalui indikator ekonomi masyarakat, pendidikan masyarakat, kesehatan masyarakat, keamanan dan ketertiban, kedaulatan politik masyarakat, peranserta masyarakat dalam pembangunan, lembaga kemasyarakatan serta kinerja pemerintahan desa.

Tingkat perkembangan Desa Swasembada jika nilai total skor indikator mencapai lebih dari 80%, tingkat perkembangan desa Swakarya apabila nilai total skor yang dicapai 60% s/d 80% dan tingkat perkembangan desa swadaya jika nilai total skor yang diperoleh mencapai kurang dari 60%. Kesulitan menghitung tingkat perkembangan desa disebabkan karena terbatasnya kemampuan aparat dalam pengolahan data, kurangnya sarana pengolahan data serta kurang terampilnya aparat desa dalam melaksanakan pendataan profil desa. Masalah lain terkait dengan pendataan profil desa adalah seringnya format pendataan berubah dari Ditjen PMD Depdagri, sehingga Badan PMD Kabupaten sulit menyesuaikan diri dengan perubahan itu. Hal ini sangat terkait pula dengan perubahan dari ketersediaan anggaran dan tersedianya sumberdaya manusia mulai dari Kabupaten, Kecamatan sampai di Desa.

Jika pendataan profil desa berjalan lancar pada setiap akhir tahun, maka dapat memudahkan untuk mengetahui tingkat perkembangan suatu desa. Perkembangan desa dalam suatu Kabupaten dinilai baik apabila hasil yang dicapai menunjukkan bahwa jumlah desa swasembada lebih banyak dari pada desa swakarya. Begitu juga jika jumlah desa swakarya yang lebih banyak dibandingkan dengan desa swadaya.

Meskipun sistem UDKP ini telah diadopsi untuk mendorong perubahan namun jika ditelaah program dan kegiatan dari UDKP ternyata masih tetap didesain dan dilengkapi pedoman pelaksanaan dari atas. Dalam perkembangannya bahwa UDKP ini sebagai salah satu model pembangunan desa terpadu telah menunjukkan adanya perubahan dimasyarakat pedesaan, namun dari segi pelembagaan program dan kegiatan belum sepenuhnya berjalan optimal. Dengan memperbaiki segala kelemahan, maka untuk melanjutkan program UDKP ini telah digantikan dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK). PPK merupakan perwujudan nyata dari upaya

menanggulangi kemiskinan di Indonesia. Dalam penerapannya ditujukan pada upaya peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaan serta perluasan pilihan kegiatan masyarakat dalam upaya memenuhi kebutuhannya. PPK yang dikembangkan dalam kerangka otonomi daerah merupakan media untuk membangun kesadaran masyarakat dan semua pihak terhadap perubahan pembangunan. Seluruh proses kegiatan dalam PPK pada hakekatnya memiliki dua dimensi, yaitu : *Pertama*; memberikan wewenang dan kepercayaan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri kebutuhannya, merencanakan dan mengambil keputusan secara terbuka dan penuh tanggungjawab; *Kedua*; menyediakan dukungan lingkungan yang kondusif untuk mewujudkan peran masyarakat dalam pembangunan, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan mereka sendiri.

Berdasarkan petunjuk teknis operasional PPK yang dikeluarkan Departemen Dalam Negeri pada tahun 2002, dinyatakan bahwa tujuan PPK terdiri dari tujuan umum dan tujuan khusus. Secara umum tujuan PPK adalah mempercepat penanggulangan kemiskinan berdasarkan pengembangan kemandirian masyarakat melalui peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaan dalam penyelenggaraan pembangunan desa dan atau antar desa serta peningkatan penyediaan sarana dan prasarana sosial ekonomi sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sedangkan tujuan khusus PPK adalah : *Pertama*; meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pembangunan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pelestarian. *Kedua*; meningkatkan peran perempuan dalam pengambilan keputusan pembangunan. *Ketiga*; mendayagunakan potensi dan sumberdaya lokal dalam pembangunan, *Keempat*; mendorong pelembagaan sistem pembangunan partisipatoris dan *Kelima*; meningkatkan pemenuhan sarana dan prasarana ekonomi, pendidikan dan kesehatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Jika dikaji secara mendalam baik tujuan umum maupun tujuan khusus dari PPK, maka program ini sebetulnya telah menciptakan kombinasi kegiatan fisik dan kegiatan non fisik di desa-desa pada Kecamatan miskin di Indonesia. Adapun jenis kegiatan PPK dimaksud adalah : *Pertama*; penyediaan prasarana sosial ekonomi bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, dengan

penekanan bahwa prasarana yang dibangun dapat menunjang pembangunan pedesaan dan mendorong pengembangan aktivitas ekonomi produktif serta meningkatkan efisiensi usaha dan memperluas akses terhadap sentra produksi dan pasar. *Kedua*; perluasan kesempatan berusaha dan peluang pengembangan usaha bagi masyarakat miskin, meliputi Kegiatan Usaha Ekonomi Produktif dan Kegiatan Simpan Pinjam bagi Kelompok Perempuan dan *Ketiga*; peningkatan kualitas hidup masyarakat miskin melalui bidang pendidikan dan kesehatan termasuk kegiatan pelatihan pengembangan kemampuan masyarakat dan bantuan manajemen usaha. Menariknya Program PPK ini karena telah mencoba menerapkan pembangunan yang *pro gender*, dengan melibatkan kaum perempuan dalam pengambilan keputusan pembangunan. Hal ini sangat berbeda dengan program pembangunan sebelumnya yang kurang melibatkan perempuan dalam proses pembangunan. Disamping itu ada keterbukaan untuk semua usulan kegiatan masyarakat yang akan didanai secara open menu, terutama jenis kegiatan yang menguntungkan dan melibatkan banyak masyarakat miskin serta memiliki potensi berkembang dan berkelanjutan.

Secara konvensional setiap pergantian rezim pemerintahan cenderung pula terjadi pergantian kebijakan pembangunan. Fenomena seperti ini memengaruhi pula dalam pelaksanaan program pembangunan desa. Berdasarkan pengamatan bahwa ada beberapa hal yang memengaruhi terjadinya perubahan kebijakan antara lain : *Pertama*; jika program pemerintahan sebelumnya yang cukup populis dilanjutkan, berarti pemerintahan baru dianggap tidak mampu menciptakan program baru di masyarakat. Oleh karena itu telah menjadi tradisi dengan melakukan perubahan kebijakan meskipun kebijakan yang baru isinya sama dengan yang lama, tetapi yang berbeda hanya nama kegiatannya saja. *Kedua*; menurunnya dukungan masyarakat karena tidak mampu melahirkan kreatifitas dan inovasi, sehingga melakukan perubahan kebijakan sebagai salah satu upaya untuk mempertahankan atau meningkatkan dukungan masyarakat.

Berkaitan dengan konteks diatas maka untuk menghindari istilah pergantian kebijakan dan program digunakan istilah “diperluas”. Selain itu Pemerintah ingin menunjukkan komitmennya terhadap pemberdayaan masyarakat sebagai program yang populer dan membumi di masyarakat, sehingga PPK mengalami perubahan menjadi program pemberdayaan masyarakat. Dalam

perkembangannya setelah melalui proses evaluasi, maka PPK “diperluas” dan dikembangkan menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP). PNPM-MP pada hakekatnya adalah gerakan nasional yang dijalankan oleh semua kalangan (*stakeholders*) untuk menanggulangi kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja melalui upaya-upaya pemberdayaan masyarakat, dengan tujuan peningkatan kualitas hidup, kemandirian dan tingkat kesejahteraan masyarakat. Pemerintah mendorong gerakan nasional ini melalui pengembangan sistem dan disain program, penyediaan pendampingan serta pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam menjalankan upaya penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja secara berkelanjutan. PNPM-MP dimulai pada tahun 2008 yang merupakan penggabungan dari seluruh program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, dengan target sasaran di 2.389 Kecamatan di Indonesia.

Mengenai tujuan PNPM-MP tidak jauh berbeda dengan tujuan PPK, yang terdiri dari tujuan umum dan tujuan khusus. Adapun tujuan umum PNPM-MP adalah mempercepat penanggulangan kemiskinan berdasarkan pengembangan kemandirian masyarakat melalui peningkatan kapasitas lokal serta penyediaan prasarana sosial dasar dan ekonomi. Sedangkan tujuan khususnya adalah : *Pertama*; menciptakan lapangan kerja di pedesaan, *Kedua*; meningkatkan peran masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan pembangunan (demokrasi pembangunan), *Ketiga*; melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan potensi dan sumber daya lokal, *Keempat*; mengembangkan kapasitas pemerintah lokal dalam pengelolaan pembangunan, *Kelima*; menyediakan prasarana dan sarana sosial dan ekonomi, *Keenam*; melembagakan pengelolaan keuangan mikro dalam memberikan pelayanan modal usaha kepada masyarakat. Terkait dengan lokasi sasaran di prioritaskan pada Kecamatan miskin, dengan jumlah penduduk miskin besar. Kelompok sasaran dari pelaksanaan PNPM-MP ini adalah rumah tangga miskin di pedesaan, lembaga masyarakat di pedesaan dan lembaga pemerintahan lokal. Untuk mewujudkan tujuan PNPM-MP sebagaimana disebutkan diatas, maka kegiatan yang dilakukan di lapangan hampir sama dengan kegiatan PPK. Perbedaannya terletak pada pendanaannya karena PNPM-MP untuk

Bantuan Langsung Masyarakat mendapat dana sharing dari Pemerintah Daerah, sedangkan PPK adalah murni dari APBN.

Apabila ditelaah dari segi pengembangannya maka PNPM-MP ini kelihatannya masih tetap mengacu pada petunjuk teknis operasionalnya dari pusat, namun dari segi prosesnya sudah mulai flexibel dengan tidak mencantumkan lagi kegiatan yang seragam dari atas untuk setiap desa. Petunjuk teknis yang seragam mengatur persyaratan administratif dan pengelolaan keuangan serta jenis kegiatan yang merupakan larangan dalam pelaksanaan PNPM-MP. Program ini mencoba menyusun perencanaan dan kegiatan sesuai kebutuhan masyarakat desa melalui berbagai tahapan yaitu tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi sampai pada pemanfaatan hasil pembangunan yang dicapai. Tujuan yang akan dicapai disetiap tahapan adalah untuk membangkitkan partisipasi masyarakat membangun desanya agar lebih berdaya. PNPM-MP ini bergerak dalam bidang pemberdayaan masyarakat dengan tujuan utama melaksanakan penanggulangan kemiskinan, sehingga ditargetkan jumlah penduduk miskin berkurang dari tahun ke tahun.

Pada tahap awal pelaksanaan PNPM-MP ada suatu kegiatan yang kurang mendapat perhatian yaitu tidak dilaksanakannya penyusunan data base jumlah penduduk miskin di suatu desa. Dengan adanya Program PNPM-MP, apakah terjadi perubahan jumlah penduduk miskin sesuai data base yang ada di Desa, sehingga setiap akhir tahun data tersebut dievaluasi dengan tujuan untuk mengetahui perkembangan penduduk miskin. Dengan demikian keberadaan PNPM-MP, apakah membawa pengaruh terhadap menurunnya jumlah penduduk miskin atau tidak dapat menurunkan kemiskinan di Desa. Jika tidak terjadi penurunan penduduk miskin kemungkinan karena adanya faktor-faktor lain yang memengaruhi dan hal itu sangat tergantung hasil evaluasi dari implementasi PNPM-MP di lapangan.

Sebagai gambaran dapat kita lihat misalnya program Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) dinyatakan berhasil apabila beras yang didistribusikan sampai kerumah tangga miskin tepat sasaran, tepat jumlah dan tepat waktu. Tetapi tidak pernah dievaluasi berapa jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM) yang keluar dari kemiskinan sebagai dampak dari program Raskin, justru yang

terjadi jumlah RTM meningkat dengan adanya program Raskin. Dibalik meningkatnya jumlah RTM melalui Raskin ini, menunjukkan bahwa masyarakat desa masih kuat keterikatannya dengan bantuan, sehingga mereka mengalami ketergantungan dengan pemerintah khususnya bagi lembaga pemberi bantuan. Bahwa apapun yang merupakan kekurangan dari kedua program penanggulangan kemiskinan baik PPK maupun PNPM-MP, tentu dibalik kekurangan tersebut terdapat pelajaran berharga dalam pengembangan masyarakat desa khususnya masyarakat miskin. Pelajaran berharga yang didapatkan dari program tersebut adalah : a) meningkatkan partisipasi dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan, b) masyarakat mampu mengorganisir diri, c) masyarakat mampu menemukenali kebutuhannya, d) menumbuhkan keberanian dan rasa percaya diri untuk mengemukakan pendapat, e) menumbuhkan kemampuan berkompetisi secara sehat dalam pengambilan keputusan pembangunan, f) peningkatan kemampuan dalam perencanaan teknis pembangunan dan g) pengelolaan dana pembangunan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Disadari bahwa apapun model program pembangunan desa dari atas yang silih berganti sebagai konsekuensi dari perubahan kebijakan pemerintah tentang desa, hendaknya jangan mematikan inisiatif dan kreativitas serta inovasi masyarakat pedesaan. Akan tetapi perlu didorong tumbuhnya keswadayaan masyarakat yang merupakan modal sosial (*social capital*) yang memiliki nilai tersendiri. Tujuannya untuk mengubah wajah pedesaan yang seringkali dipersepsikan sebagai komunitas terisolir dan terbelakang dari berbagai aspek kehidupan menjadi daerah yang menarik untuk di diami oleh masyarakat desa itu sendiri. Selain itu agar daerah pedesaan diciptakan supaya orang lain dari luar desa tertarik untuk menikmati sebagai tempat berwisata atau berinvestasi. Masyarakat yang menetap di desa pada akhirnya akan memiliki kebanggaan untuk tinggal didesa, sehingga dapat membantu menekan laju urbanisasi yang akhir-akhir ini semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Apabila diperhatikan secara cermat maka program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat dan desa, masih tetap diseragamkan untuk diberlakukan di seluruh Indonesia yang terdiri dari 5 bidang dan 21 program. Adapun ke 5 bidang dan 21 program dimaksud diuraikan sebagai berikut :

1 Pemberdayaan masyarakat dalam bidang politik.

Ditujukan untuk “penguatan pemahaman masyarakat tentang hakikat demokrasi dalam seluruh proses penyelenggaraan Negara, serta menciptakan akses bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam seluruh proses penetapan kebijakan publik yang mengatur kepentingan dirinya sendiri dalam lingkup kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah , maupun dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemerintahan kelurahan”. Lingkup program pemberdayaan masyarakat dalam bidang politik , antara lain :

- a. Program Pembangunan Perdesaan,
- b. Program Penguatan Organisasi Masyarakat,
- c. Program Peningkatan Keswadayaan Masyarakat,
- d. Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Informasi Pembangunan.

2 Pemberdayaan masyarakat dalam bidang ekonomi.

Ditujukan untuk “peningkatan kualitas kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang tercermin dari peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata dan jauh dari indikasi diskriminasi”. Lingkup program pemberdayaan masyarakat dalam bidang ekonomi, antara lain :

- a. Program Pemenuhan Kebutuhan Pokok Untuk Keluarga Miskin.
- b. Program Pengembangan Budaya Usaha Masyarakat Miskin.
- c. Program Pemberdayaan Masyarakat Miskin.
- d. Program Pembangunan Masyarakat Perkotaan.
- e. Program Pengembangan Agribisnis.
- f. Program Ketahanan Pangan
- g. Program Peningkatan Akses Masyarakat Kepada Sumber Daya Produktif.
- h. Program Penguatan Institusi Pasar Desa.
- i. Program Diseminasi Infomasi Teknologi Tepat Guna.
- j. Program Perlindungan dan Pengembangan Lembaga Tenaga Kerja.

3 Pemberdayaan masyarakat dalam bidang sosial budaya.

Ditujukan untuk “ peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dalam seluruh bidang sosial budaya, yakni penguatan apresiasi masyarakat terhadap sistem nilai sosial budaya, termasuk nilai – nilai sosial budaya lokal, peningkatan taraf pendidikan, peningkatan derajat kesejahteraan, peningkatan pemberdayaan perempuan , pemberdayaan keluarga , pemberdayaan anak dan remaja, serta aspek terkait lainnya”. Lingkup program pemberdayaan masyarakat dalam bidang sosial budaya , antara lain:

- a. Program Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan.
- b. Program Lingkungan Sehat , Perilaku Sehat, dan Pemberdayaan Masyarakat.
- c. Program Perbaikan Gizi Masyarakat.
- d. Program Pemberdayaan Keluarga.
- e. Program Pengembangan Potensi Kesejahteraan Sosial.
- f. Program Pendidikan Luar Sekolah.
- g. Program Peningkatan Peran Masyarakat dan Pempampuan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender.

4 masyarakat dalam bidang lingkungan hidup.

Ditujukan untuk “ peningkatan akses masyarakat dalam memanfaatkan sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup agar dapat didayagunakan secara berkelanjutan “. Lingkup program pemberdayaan masyarakat dalam bidang lingkungan hidup, antara lain :

- a. Program Peningkatan Peranan Masyarakat Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian Lingkungan.
- b. Program Pengembangan dan Pengelolaan Hutan dan Lahan.
- c. Program Pengembangan Prasarana dan Sarana Pemukiman.
- d. Program Penataan Ruang.

5 *Pemberdayaan dalam bidang pemerintahan desa.*

Ditujukan untuk “menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, transparan dan akuntabel.” Lingkup program pemberdayaan dalam bidang pemerintahan desa, antara lain :

- a. Program Pemantapan dan Pengembangan Kerangka Aturan.
- b. Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Desa.
- c. Program Pengembangan Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa.
- d. Program Peningkatan Kapasitas Badan Permusyawaratan Desa.
- e. Program Peningkatan Kapasitas Personil Penyelenggara Pemerintahan Desa.
- f. Program Penetapan dan Penegasan Batas Desa dan Kelurahan.
- g. Program Pemantapan Sistem Informasi, Administrasi Desa dan Kelurahan.

Bahwa dalam rangka pelaksanaan ke 5 bidang dan 21 program sebagaimana diuraikan diatas dari nomor 1 sampai dengan nomor 5, maka merupakan tugas dan fungsi Institusi Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di Daerah untuk berperan dalam :

- Mengkordinasikan pelaksanaan program – program pemberdayaan masyarakat yang masuk ke Desa dan Kelurahan.
- Mensosialisasikan program – program pemberdayaan masyarakat yang masuk ke Desa dan Kelurahan.
- Membuka akses masyarakat terhadap lembaga pemerintahan, semi swasta dan swasta dalam rangka pelaksanaan pemberdayaan.
- Mengembangkan sistem perencanaan partisipatif di pedesaan dan perkotaan
- Mengembangkan sistem manajemen pembangunan partisipatif.
- Melakukan penyiapan masyarakat Desa dan Kelurahan dalam pelaksanaan pembangunan partisipatif dan berkelanjutan.
- Memantapkan kelembagaan masyarakat pedesaan dan perkotaan.

- Mengembangkan sistim pendataan melalui instrumen Profil Desa dan Kelurahan.
- Pengentasan kemiskinan masyarakat pedesaan dan perkotaan.
- Mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang partisipatif, demokratis, transparan, dan akuntabel.
- Meningkatkan kapasitas kelembagaan dan personil penerima program di tingkat masyarakat.

Dari semua bidang dan program diatas setelah di implementasikan di daerah, ternyata tidak bertahan lama karena adanya perubahan regulasi. Perubahan dari UU No.22 tahun 1999 menjadi UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan sendirinya terjadi pula perubahan dari PP Nomor 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa menjadi PP Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa.

Dalam pelembagaan program pembangunan desa menunjukkan bahwa respon masyarakat sangat beragam. Namun dari berbagai program dan kegiatan seperti diuraikan terdahulu memperlihatkan bahwa Inpres Bantuan Pembangunan Desa yang kini diubah menjadi Alokasi Dana Desa (ADD) dinilai sebagai program yang primadona. Program ini cukup familier dan melembaga dikalangan Kepala Desa dan segenap pengurus lembaga kemasyarakatan desa, termasuk Badan Permusyawaratan Desa, karena melalui program ini semua kegiatan operasional pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat mendapat pendanaan dari ADD.

Demikian melembaganya program ini sehingga pada setiap akhir tahun anggaran sebelum penyampaian Nota Keuangan APBN, kepala desa menanyakan berapa jumlah kenaikan bantuan Pembangunan Desa yang akan disampaikan oleh Pemerintah Pusat. Kini, pertanyaan tersebut berubah menjadi berapa jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) yang akan diterima Pemerintah Kabupaten, karena besaran jumlah ADD tersebut tergantung dari jumlah DAU yang diterima Pemerintah Kabupaten. Perhitungan ADD adalah sepuluh persen dari DAU yang diterima Pemerintah Kabupaten setelah dikurangi belanja pegawai. Jumlah ADD setiap desa berbeda-beda karena 40 % (empat puluh perseratus) dibagi merata setiap desa sebagai ADD minimum dan 60 % (enam

puluh perseratus) sebagai ADD proporsional yang pembagiannya sesuai indikator seperti luas wilayah, jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin, tingkat pendidikan dan kesehatan.

Dengan kata lain pada saat Inpres Bantuan Pembangunan Desa berlaku, maka Desa sangat tergantung dengan Pemerintah Pusat sebagai penyedia anggaran desa. Namun terjadinya perubahan anggaran dalam bentuk ADD, maka Desa sangat tergantung dari Kabupaten/Kota, karena yang mengalokasikan anggaran ke desa adalah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu tidak berlebihan jika dikatakan Desa masih tetap tergantung kepada pemerintah di atasnya (supradesa).

Pada akhirnya jika kita ingin mengimbangi perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan desa secara *top down* maka dalam penyusunan perencanaan supaya tepat sasaran, sebaiknya pagu alokasi anggaran yang akan diterima setiap desa harus ditetapkan terlebih dahulu sebelum Musrenbang desa berlangsung. Dana tersebut dapat berbentuk Alokasi Dana Desa, dana *block grant* dari pemerintah atau dana hibah yang kesemuanya itu terhimpun dalam pagu indikatif desa. Kemudian dalam penyusunan perencanaan dilakukan pemilahan sumber anggaran, misalnya usulan kegiatan yang dibiayai ADD tidak perlu disampaikan ke Kecamatan tetapi cukup sampai di desa saja. Akan tetapi usulan yang membutuhkan dukungan anggaran dari Kabupaten tetap diusulkan ke Musrenbang Kecamatan sampai Kabupaten.

Dalam upaya akselerasi pelaksanaan program pembangunan desa di perlukan perubahan paradigma, yaitu masyarakat desa yang selama ini hanya diperlakukan sebagai obyek pembangunan hendaknya juga menjadi subyek pembangunan desa. Untuk itu model pembangunan partisipatif masyarakat merupakan jawaban untuk menjembatani hal tersebut, karena model tersebut memberi kesempatan masyarakat merencanakan, melaksanakan, memantau dan mengevaluasi sekaligus menikmati hasil yang telah dicapai dari pembangunan desa itu. Dengan demikian model pembangunan partisipatif ini, yang akan memberdayakan masyarakat dalam membangun desanya. Oleh karena itu dengan model partisipatif ini pula akan membangkitkan motivasi masyarakat untuk terlibat dalam setiap tahapan pelaksanaan program pembangunan desa.

Untuk memahami kondisi obyektif perkembangan pelaksanaan program pembangunan desa di era otonomi daerah, dapat dilihat dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan disempurnakan dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007. Permendagri tersebut didalamnya mengatur kode program dan kegiatan termasuk program dan kegiatan pembangunan desa dengan nomenklatur "*Pemberdayaan Masyarakat dan Desa*" yang ditetapkan sebagai urusan wajib Pemerintah Daerah. Terkait dengan pengertian urusan wajib oleh Nurlan Darise (2009:40) dimaksudkan adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar kepada masyarakat yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem sosial yang diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standart minimal.

Sebagai urusan wajib Pemerintah Daerah maka pemberdayaan masyarakat dan desa memiliki fungsi yang sangat urgen, sehingga tidak ada jalan untuk tidak dilaksanakan. Semua program dan kegiatannya harus bersinergi dengan urusan wajib lainnya di Pemerintah Daerah, yang terdiri dari 25 urusan wajib. Selain itu diharapkan pula bersinergi dengan urusan pilihan Pemerintah Daerah, yang terdiri dari 8 urusan pilihan. Mengenai urusan pilihan dijelaskan pula Nurlan Darise (Ibid:40) adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi keunggulan daerah yang bersangkutan, antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, perhutanan dan pariwisata.

Untuk mengetahui dengan jelas program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat dan desa setelah diberlakukannya PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa sebagai berikut :

1. Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Perdesaan.
 - a) Pemberdayaan Lembaga dan Organisasi Masyarakat Perdesaan.

- b) Penyelenggaraan Pendidikan Tenaga Teknis dan Masyarakat.
 - c) Penyelenggaraan Diseminasi Informasi bagi Masyarakat Desa.
2. Program Pengembangan Lembaga Ekonomi Perdesaan.
- a) Pelatihan Ketrampilan Usaha Budidaya Tanaman.
 - b) Pelatihan Ketrampilan Manajemen BUMD.
 - c) Pelatihan Ketrampilan Usaha Industri Kerajinan.
 - d) Pelatihan Ketrampilan Usaha Pertanian dan Peternakan.
 - e) Fasilitasi Permodalan bagi usaha mikro kecil dan menengah diperdesaan.
 - f) Fasilitasi Kemitraan swasta dan usaha mikro kecil dan menengah diperdesaan.
 - g) Monitoring , Evaluasi dan Pelaporan.
3. Program Peningkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Membangun Desa.
- a) Pembinaan Kelompok masyarakat pembangunan desa.
 - b) Pelaksanaan musyawarah pembangunan desa.
 - c) Pemberian stimulan pembangunan desa.
 - d) Monitoring,Evaluasi dan Pelaporan.
4. Program Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintah Desa.
- a) Pelatihan aparatur pemerintah desa dalam bidang pembangunan dan kawasan perdesaan.
 - b) Pelatihan aparatur pemerintah desa dalam bidang pengelolaan keuangan desa.
 - c) Pelatihan aparatur pemerintah desa dalam bidang manajemen pemerintahan desa.
 - d) Monitoring,Evaluasi dan Pelaporan.
5. Program Pembinaan dan Fasilitasi Pengelolaan Keuangan desa.
- a) Evaluasi rancangan peraturan desa tentang APBDesa.
 - b) Evaluasi rancangan peraturan desa tentang pendapatan desa.
 - c) Penyusunan pedoman pengelolaan keuangan desa.

Dengan adanya penetapan kode program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat dan desa seperti diatas, maka ada perkembangan baru dengan adanya upaya menjadikan Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan sebagai suatu kegiatan yang ada disetiap program. Kegiatan tersebut tidak ditemukan dalam proram dan kegiatan pembangunan desa dimasa lalu sebelum adanya Permendagri Nomor 13 tahun 2006. Oleh karena itu cukup beralasan jika banyak program dan kegiatan pembangunan desa yang lalu kurang dilakukan monitoring dan evaluasi guna melihat azas manfaatnya dimasyarakat desa.

Dijadikannya kegiatan monitoring, evaluasi dan pelaporan disetiap program merupakan langkah maju untuk melihat, apakah suatu program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat dan desa layak dikembangkan atau tidak dilanjutkan. Hal ini sangat tergantung dari laporan hasil evaluasi masing-masing program sesuai azas manfaat dimasyarakat, efisiensi dan efektivitasnya serta ketersediaan anggaran. Dengan hasil evaluasi ini kita dapat belajar untuk memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaannya, sehingga jika kegiatan dapat dilanjutkan maka kesalahan yang terjadi tidak terulang lagi.

Kemudian dengan masih adanya keseragaman program dan kegiatan, menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten tidak diberi kesempatan membuat kode program dan kegiatan yang baru karena telah diatur dari Pemerintah Pusat. Dampak yang terjadi adalah sentralisasi pembangunan desa terulang kembali dalam program dan kegiatan, meskipun pendanaannya telah mulai didesentralisasikan melalui Dana Alokasi Umum. Harapan yang diinginkan agar program dan kegiatan serta dana pembangunan desa simultan terdesentralisasi kepada Pemerintah Daerah belum optimal tercapai, bahkan dengan penetapan kode program dan kegiatan justru menimbulkan kelemahan pada Pemerintah Daerah.

Adapun kelemahan-kelemahan yang terjadi adalah sebagai berikut :

1. Tidak adanya inovasi dan kreatifitas untuk mengembangkan program dan kegiatan dari Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di setiap Kabupaten/Kota. Hal ini karena kode program dan kegiatan sudah ditetapkan dari atas sesuai dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006. Oleh karena kegiatan masih seragam maka prinsip otonomi

daerah yang menghargai keanekaragaman, partisipasi dan pemberdayaan masyarakat kurang mendapat tempat, sehingga yang terjadi hanya merupakan slogan belaka.

2. Adanya kegiatan tumpang tindih dengan kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lain dalam lingkup Pemerintah Kabupaten. Mengenai masalah tersebut dapat kita lihat pada program pengembangan lembaga ekonomi perdesaan, untuk kegiatan pelatihan ketrampilan usaha budidaya tanaman, usaha pertanian dan peternakan. Kegiatan pelatihan tersebut tumpang tindih dengan kegiatan dari Dinas Pertanian dan Dinas Peternakan. Begitu pula dengan kegiatan pelatihan ketrampilan usaha industri kerajinan yang tumpang tindih dengan kegiatan pada Dinas Perindustrian.
3. Terjadinya kesulitan penganggaran sebagai konsekuensi dari kegiatan yang tumpang tindih. Masalah ini seringkali diperdebatkan dalam pembahasan APBD Kabupaten terkait dengan kewenangan SKPD dalam penganggaran kegiatan. Bahwa dalam aturan kegiatan yang sama tidak dapat dianggarkan oleh berbagai SKPD dalam APBD pokok maupun APBD perubahan.

Dari ketiga kelemahan tersebut diatas maka yang sering berpotensi memicu terjadinya konflik kelembagaan adalah adanya kegiatan yang tumpang tindih. Konflik ini bisa terjadi jika SKPD masing-masing mengklaim suatu kegiatan sebagai kewenangannya, untuk dianggarkan dalam APBD Kabupaten. Kelemahan lain terkait dengan program pembinaan dan fasilitasi pengelolaan keuangan desa yang didalamnya terdapat tiga kegiatan yaitu evaluasi rancangan peraturan desa tentang APBDesa, pendapatan desa dan penyusunan pedoman pengelolaan keuangan desa. Program dan kegiatan tersebut terkadang diklaim sebagai kewenangan dari Dinas Pengelola Keuangan Daerah atau kewenangan dari Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten.

Jika terjadi perseteruan antar SKPD sebagai konsekuensi saling mengklaim program dan kegiatan, maka yang mengalami dampaknya adalah Pemerintah Desa bersama perangkatnya. Mereka merasa bingung karena dengan siapa mereka dapat memperoleh pembinaan terkait dengan pelaksanaan program dan kegiatan didesanya.

Dengan adanya keluhan dari SKPD yang tidak dapat menambah program dan kegiatan selama ditetapkannya Permendagri Nomor 13 tahun 2006 pada tanggal 15 Mei 2006, maka program dan kegiatan yang tidak ada dalam Permendagri dimintakan ijin dan dilaporkan ke Ditjen Bina Administrasi Keuangan Daerah (BAKD) Depdagri untuk mendapatkan nomor kode program dan kegiatan. Program dan kegiatan tambahan ini muncul karena adanya upaya menyesuaikan dengan program dan kegiatan sesuai Visi dan Misi Bupati terpilih.

Tetapi ada pula SKPD menyikapi masalah tambahan program dan kegiatan dengan tidak melaporkan kegiatan yang baru ke Ditjen BAKD Depdagri. Secara praktis SKPD hanya mengidentifikasi kode program dan kegiatan yang mirip atau mendekati dengan kode program dan kegiatan yang telah ada dalam Permendagri untuk dipergunakan menjadi nomor kode program dan kegiatan yang baru. Mengenai upaya yang dilakukan SKPD tersebut kurang dapat dipertanggungjawabkan, mengingat dasar pelaksanaannya tidak diatur sesuai ketentuan melainkan hanya inisiatif dari SKPD sendiri setelah diasistensi oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Oleh karena munculnya masalah terkait dengan kode program dan kegiatan di Pemerintah Daerah, maka Depdagri ketika itu menyikapi masalah tersebut dengan ditetapkannya Permendagri Nomor 59 tahun 2007. Permendagri tersebut efektif berlaku pada tahun 2008 yang merupakan perubahan dari Permendagri Nomor 13 tahun 2006. Dengan adanya Permendagri Nomor 59 tahun 2007 ini Pemerintah Daerah sedikit lega dari kerisauan, karena untuk program dan kegiatan yang baru tidak perlu dimintakan ijin lagi, tetapi cukup dilaporkan kegiatannya pada saat asistensi APBD Kabupaten. Pelaksanaan asistensi baik di Ditjen BAKD Depdagri maupun Ditjen Anggaran Departemen Keuangan Republik Indonesia.

Untuk kelangsungan program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat dan desa serta terciptanya interaksi yang baik antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka sebaiknya program dan kegiatan tidak semua harus diatur dari atas. Akan tetapi Pemerintah Daerah perlu diberi kesempatan untuk menyusun program dan kegiatan sesuai kondisi dan aspirasi masyarakat desa. Program dan

kegiatan pembangunan desa disusun dalam Renstra dan Rencana Kerja serta disandingkan daftar usulan Musrenbang Kecamatan, menuju pada kegiatan prioritas sesuai ketersediaan anggaran. Hasil perencanaan tersebut menjadi pedoman bagi SKPD yang diberi kewenangan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya memfasilitasi pelaksanaan program pembangunan desa.

C. Periode Setelah UU No.6 Tahun 2014.

Pada tanggal 15 Januari 2014 merupakan tonggak bersejarah bagi Pemerintahan Desa, dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dikatakan sebagai tonggak bersejarah karena desa selama 15 tahun tidak diatur dengan Undang-Undang tersendiri. Sejak diberlakukan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, maka regulasi mengenai desa hanya merupakan bagian (menumpang) dari Undang - Undang tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah diatur mengenai pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Jika diibaratkan dengan sebuah kendaraan, tentu sebagai penumpang hanya menikmati fasilitas kendaraan dan bukan selaku pemilik, sehingga posisinya cukup rentan karena yang menentukan arah dan tujuan yang akan dicapai adalah pemiliknya. Dengan adanya Undang-Undang desa yang baru ini diharapkan desa sebagai pemiliknya, bukan milik dari pemerintah di atasnya (supradesa). Oleh karena sebagai pemilik ada kewenangan mengatur arah dan tujuan yang akan dicapai. Bahkan oleh pengamat dan pemerhati pembangunan desa dinilai sebagai harapan baru menuju bangkitnya desa yang selama ini masih mengalami ketidakberdayaan. Pengakuan terhadap desa dan desa adat, kewenangan desa adat, kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa merupakan *entry point* dalam pengembangan program pembangunan desa sesuai kebutuhan masyarakat.

Untuk mengimplementasikan Undang-Undang desa yang baru tersebut sangat ditentukan adanya institusi yang memiliki kewenangan untuk pembinaan desa dari pusat sampai daerah. Keberadaan institusi secara berjenjang ini bertujuan untuk menyusun dan melaksanakan kebijakan, program dan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa. Berkaitan dengan institusi

dimaksud maka jika dilihat ditingkat pusat terdapat 2 (dua) Kementerian yang memiliki kewenangan terhadap desa, yaitu Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes,PDT dan Transmigrasi).Sebelumnya ke dua Kementerian tersebut pernah berebut kewenangan urusan desa (Kompas : 2015). Kemendagri yang mengurus desa sebelum Kemendes,PDT dan Transmigrasi di bentuk berpegang pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pemerintah Daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 mencakup hingga pemerintahan desa. Demikian juga dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan Kemendagri mengurus penyelenggaraan pemerintahan desa,pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Mengenai Kemendes, PDT dan Transmigrasi berpegang pada Peraturan Presiden tentang nomenklatur Kementerian di Kabinet Kerja. Didalam Perpres tersebut ada Kementerian Desa sehingga semua urusan desa diinterpretasikan menjadi kewenangan Kemendes, PDT dan Transmigrasi. (Kompas : 2015).

Untuk mengakhiri silang pendapat antara dua Kementerian, Presiden Joko Widodo menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 23 Januari 2015. Dalam Perpres tersebut berisi tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri secara keseluruhan hingga Badan-badan atau Ditjen baru yang akan dibentuk. Berkaitan dengan desa,Kemendagri masih memiliki satu bidang di Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa,dengan tugas pokok dan fungsi yaitu menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pemerintahan desa.Dengan Perpres ini Pemerintah membagi kewenangan urusan desa,yaitu urusan Pemerintahan Desa menjadi kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan urusan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa menjadi kewenangan Kementerian Desa,Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.Dengan demikian Desa dikelola dua Kementerian sebagaimana disebutkan diatas.Berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan dari kedua Kementerian dimaksud,maka dibawah ini diuraikan beberapa program yang sedang dan akan dilaksanakan sebagai berikut :

a) Program Bina Pemerintahan Desa Kemendagri.

Bahwa dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri, yang didalamnya terdapat Direktorat Bina Pemerintahan Desa dengan tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pemerintahan desa.

Adapun Program Bina Pemerintahan Desa Kemendagri adalah sebagai berikut :

1. Fasilitasi Penataan Desa.
2. Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Desa.
3. Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa.
4. Produk Hukum Desa.
5. Pemilihan Kepala Desa.
6. Perangkat Desa.
7. Pelaksanaan Penugasan Urusan Pemerintahan.
8. Kelembagaan Desa.
9. Kerja Sama Pemerintah Desa.
10. Evaluasi Perkembangan Desa.

b) Program Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Untuk Program Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi telah menetapkan 9 Program sebagai berikut :

1. Program Gerakan Desa Mandiri di 3500 desa yang di mulai pada tahun 2015.
2. Program Pendampingan dan Penguatan Kapasitas Kelembagaan dan Aparatur di 3500 desa mulai tahun 2015.
3. Program Pembentukan dan Pengembangan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) di 5000 Bumdes.
4. Program Revitalisasi Pasar Desa di 5000 Desa atau Kawasan Pedesaan.

5. Program Pengembangan Insfrastruktur Jalan Pendukung Pengembangan Program Unggulan di 3500 Desa Mandiri.
6. Program Penyiapan Implementasi Penyaluran Dana Desa 1, 4 Milyar Per Desa Secara Bertahap Selama 5 tahun.
7. Program Penyaluran Modal Bagi Koperasi dan UKM di 5000 Desa.
8. Pilot Project Sistem Pelayanan Publik Jaringan Koneksi Online di 3500 Desa.
9. Program Save Village Perbatasan dan Pulau – Pulau Terdepan, Terluar dan Terpencil.

Dalam upaya mengatasi kemiskinan di desa dan mengurangi urbanisasi yang menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun, maka Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi meluncurkan Tiga Program yaitu :

1. Program Jaring Komunitas Wiradesa.
 - Di arahkan untuk mengarusutamakan penguatan kapabilitas manusia sebagai inti pembangunan desa. Masyarakat desa akan menjadi subjek berdaulat atas pilihan – pilihan yang di ambil dalam menata kehidupannya.
2. Program Lumbung Ekonomi Desa.
 - Di desain untuk mendorong muncul dan berkembangnya geliat ekonomi yang menempatkan rakyat sebagai pemilik dan partisipan gerakan ekonomi desa.
3. Program Lingkar Budaya Desa.
 - Bertujuan untuk mempromosikan pembangunan yang meletakkan partisipasi warga dan komunitas sebagai akar gerakan sosial , ekonomi, budaya dan lain – lain.

Dari ketiga program yang bertujuan mengatasi kemiskinan di desa dan urbanisasi sebagaimana dijelaskan diatas, ditentukan penegasan lokusnya di 15.000 desa yang ditetapkan sebagai “ Indeks Desa Mandiri “.

Untuk menciptakan sinergi dalam menetapkan kebijakan dan penerapan program di daerah dan desa, maka faktor koordinasi menjadi sangat penting agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan urusan desa. Disadari bahwa masalah koordinasi memang bukan sesuatu yang mudah dilaksanakan, mengingat masih besarnya pengaruh egoisme sektoral yang selama ini merupakan salah satu penghambat dalam pembangunan.

Oleh karena adanya dua Kementerian yang memiliki kewenangan urusan desa maka memengaruhi pula terhadap Institusi Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa di Daerah. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD) Kabupaten/ Kota dan Provinsi dengan sendirinya dapat menerima ke dua program Kementerian tersebut dari atas untuk diimplementasikan di daerah. Dengan demikian BPMPD di daerah mempunyai dua atasan di tingkat Pusat yang merupakan Institusi Pemerintah yang menangani urusan desa, untuk melakukan koordinasi baik dalam penyelenggaraan pemerintahan desa maupun dalam pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

Dengan mengamati kondisi yang berkembang pada kelembagaan di Pusat, dengan jelas membawa implikasi terhadap keberadaan BPMPD di Daerah yaitu : *Pertama*; meningkatnya mobilitas aparat BPMPD di Daerah dalam kaitannya dengan pengembangan program dari ke dua Kementerian di Pusat. Hal ini bisa dilihat dari sosialisasi program yang padat, karena dapat saja terjadi bahwa minggu pertama ada sosialisasi di Ditjen Bina Pemerintahan desa Kemendagri dan pada minggu kedua dalam bulan yang sama sosialisasi di Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi; *Kedua*; sebagai konsekuensi dari mobilitas aparat maka memengaruhi pula terhadap meningkatnya biaya perjalanan dinas, baik untuk menghadiri sosialisasi, koordinasi maupun kegiatan lainnya. Hal ini karena banyaknya program baru dari ke dua Kementerian untuk ditindaklanjuti di daerah yang membutuhkan keseriusan dalam pelaksanaannya; *Ketiga* ; aparat yang akan mengikuti sosialisasi atau kegiatan lainnya hendaknya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya pada bidang masing-masing. Oleh karena itu tidak tepat menugaskan kepada pegawai yang bukan bidangnya lagi, karena dapat merugikan SKPD tersebut terutama dalam kaitannya dengan pengembangan program dan kegiatan.

Apabila dikaji mengenai Institusi Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa di daerah kelihatannya masih ditemukan adanya masalah, karena institusi tersebut ada yang tidak terintegrasi antara pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa. Di Kabupaten/Kota ada SKPD dalam bentuk Badan Pemberdayaan Masyarakat, sementara Pemerintahan Desa ada di Sekretariat Daerah dalam bentuk Bagian Pemerintahan Desa. Sekali lagi kendala yang dihadapi adalah masalah koordinasi yang terkadang mudah diucapkan tetapi penerapannya sulit dilapangan. Dengan menyatunya pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa maka semua program dari kedua Kementerian dapat dilaksanakan secara fokus, terarah dan terkoordinasi sehingga dalam pelaksanaan anggaran yang digunakan pun dapat lebih efisien.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, yang ditetapkan pada tanggal 15 Juni 2016 maka Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa berubah menjadi Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa. Secara kelembagaan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten/Kota melaksanakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun urusan pemerintahan dibidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa ditetapkan indikator untuk beban kerja sebagai berikut :

1. Jumlah desa dalam kabupaten/kota.
2. Jumlah badan usaha milik desa (Bumdes) dalam kabupaten/kota.
3. Jumlah kelompok pemanfaat teknologi tepat guna yang dimanfaatkan oleh masyarakat pedesaan.
4. Jumlah kerja sama antar desa dalam satu kabupaten/kota.
5. Jumlah lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat tingkat kabupaten/kota yang terkait pemberdayaan masyarakat.

Sebagai perangkat daerah dalam bentuk "Dinas" maka saat ini dan ke depan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa diharapkan dapat berperan dan mampu memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten/kota. Adapun sumber pendapatan daerah dapat diperoleh dari hasil pembinaan badan usaha milik desa dan pengembangan

kelompok pemanfaatan teknologi tepat guna di pedesaan. Dari kedua sumber pendapatan tersebut sangat terkait dengan usaha-usaha ekonomi masyarakat desa dalam meningkatkan pendapatan, juga terkait dengan upaya-upaya pemerintah desa dalam menggali dan meningkatkan sumber pendapatan asli desa. Oleh karena itu keberadaan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten/Kota harus mampu melakukan fungsi fasilitasi kepada masyarakat desa, agar masyarakat dapat mengembangkan usaha-usaha ekonomi secara optimal sehingga pendapatan yang diperoleh dapat pula memberikan kontribusi bagi pendapatan asli kabupaten/kota. Dengan demikian Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa bersifat fungsional baik bagi pemerintah daerah maupun masyarakat desa.

B. DISTRIBUSI PROGRAM PEMBANGUNAN PEDESAAN.

Pada uraian di depan telah disebutkan bahwa tujuan sosiologi pembangunan adalah mempelajari dan menganalisis peristiwa dalam pembangunan. Bahwa salah satu peristiwa pembangunan yang merupakan kajian sosiologi pembangunan adalah masalah ketidakmerataan pembangunan. Untuk memahami terjadinya ketidakmerataan pembangunan termasuk pembangunan desa dapat dilihat dari distribusi program pembangunan pedesaan berdasarkan bidang kegiatan dan berdasarkan wilayah. Berikut ini akan diuraikan distribusi program berdasarkan kegiatan dan wilayah sebagai berikut:

1. Program Berdasarkan Distribusi kegiatan.

Bagian ini mengkaji program - program pembangunan yang telah dan sedang dilaksanakan di pedesaan, baik program yang dikelola/didanaikan oleh pemerintah maupun yang dikelola oleh lembaga non-pemerintah. Program pembangunan yang dikaji meliputi program yang bersifat sektoral (misalnya pembangunan bidang pertanian, perikanan, kehutanan) maupun program yang bersifat non-sektoral, misalnya program pengembangan kecamatan (PKK) dan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri (PNPM Mandiri). Atas dasar kajian tersebut kemudian dapat diketahui distribusi pembangunan pedesaan berdasarkan bidang kegiatan dan wilayah.

Dari distribusi tersebut yang tergambar dalam indikator utama, yaitu program pembangunan bidang infrastruktur, bidang pertanian, bidang industrialisasi, bidang usaha non-pertanian, bidang pendidikan dan kesehatan, bidang kerawanan bencana, bidang kelembagaan dan modal sosial, serta bidang sosial budaya.

Selanjutnya akan diuraikan dengan menggunakan sistematika dari 8 indikator utama dan sub indikatornya untuk menggambarkan distribusi program pembangunan pedesaan secara nasional. Disamping itu bagian ini memetakan sebaran program - program pembangunan di pedesaan atas dasar wilayah.

Untuk sebaran berdasarkan wilayah di Indonesia dikategorikan menjadi 7 wilayah, yaitu Jawa- Bali, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Kepulauan Nusa Tenggara, Kepulauan Maluku dan Papua. Dengan adanya program pembangunan berdasarkan wilayah dapat dijadikan acuan dalam menyusun skala prioritas program pembangunan pedesaan pada masing - masing wilayah. Pada akhirnya dapat diketahui beberapa temuan berkaitan dengan isu - isu penting dalam pembangunan pedesaan.

1. Program Berdasarkan Distribusi Kegiatan.

Kegiatan dalam program pembangunan pedesaan dapat dikategorikan dalam 8 indikator pembangunan utama dan sub - sub indikatornya dengan hasil capain distribusinya sebagai berikut (Arsyad dkk, 2011:66) :

1. Infrastruktur (38%)
2. Pembangunan Pertanian (23%)
3. Tingkat Industrialisasi (6%)
4. Perkembangan Usahan Non Pertanian (9%)
5. Pendidikan Dan Kesehatan (10%)
6. Tingkat Rawan Bencana (2%)
7. Kelembagaan Dan Modal Sosial (4%)
8. Aspek Sosial Budaya (8%)

Gambar tersebut menunjukkan bahwa kegiatan di bidang infrastruktur mendominasi program pembangunan perdesaan di Indonesia, yaitu sebesar 38 persen, sedangkan kegiatan untuk mitigasi bencana masih sangat sedikit dilakukan, yaitu hanya sebesar 2 persen. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar program pembangunan perdesaan di Indonesia memasukkan unsur kegiatan infrastruktur dalam program kegiatannya, meskipun infrastruktur bukan merupakan fokus utama program. Selain itu, hal tersebut juga dapat pula menunjukkan bahwa kegiatan pembangunan infrastruktur masih merupakan kegiatan yang paling banyak dipilih untuk dilakukan oleh masyarakat, terutama dalam program-program pemberdayaan masyarakat. Sayangnya kegiatan di bidang mitigasi bencana alam, baik banjir, kekeringan, tanah longsor, maupun gempa bumi yang memanaskan menyebabkan iklim dan cuaca dapat berubah dengan sangat cepat.

Dari 8 indikator utama pembangunan juga menunjukkan bahwa kegiatan di bidang pembangunan pertanian menempati porsi cukup besar setelah kegiatan di bidang infrastruktur. Hal ini dapat menjadi penanda yang baik, dimana pemerintah memiliki perhatian untuk mengembangkan bidang pertanian. Meskipun penduduk yang bermatapencaharian sebagai petani dilaporkan semakin berkurang, pengembangan pertanian di Indonesia masih merupakan hal yang penting karena adanya potensi lahan dan iklim yang mendukung pertanian.

Selanjutnya dari penjabaran 8 indikator utama pembangunan, kemudian dijabarkan ke dalam sub indikator dan kegiatan, menunjukkan bahwa kegiatan pembangunan infrastruktur kesehatan (pembangunan fasilitas kesehatan, pengadaan paramedis, sistem disposal /MCK, sanitasi, dan air minum) merupakan kegiatan yang paling banyak dilakukan diantara kegiatan infrastruktur lainnya, yaitu infrastruktur fisik, ekonomi, dan pendidikan. Fokus kegiatan dalam infrastruktur kesehatan adalah sanitasi. Hal ini dapat menjadi penanda yang baik karena dapat menjadi pendorong bagi peningkatan kesehatan masyarakat. Masyarakat yang sehat merupakan salah satu tujuan dari MDGS. Kesehatan yang baik menjadi prasyarat kelancaran kegiatan pembangunan sehingga dapat membawa negara menjadi lebih sejahtera.

Hal yang perlu dicermati adalah relatif masih rendahnya kegiatan pembangunan infrastruktur pendidikan. Pendidikan merupakan sarana untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia suatu bangsa, fasilitas pendidikan menjadi unsur penting didalamnya. Hal ini tentu saja perlu mendapat perhatian dari pemerintah.

Kegiatan yang paling banyak dilakukan dalam bidang pembangunan pertanian adalah kelembagaan petani, sehingga yang masih sedikit dilakukan adalah pemasaran pertanian. Sementara itu, pembiayaan mikro merupakan kegiatan yang paling banyak dilakukan dalam bidang industrialisasi dan pengembangan usaha non pertanian. Kegiatan dalam bidang pendidikan dan kesehatan cukup merata, namun yang paling banyak dilakukan adalah perbaikan manajemen kesehatan. Kegiatan yang cukup penting namun belum dilakukan dalam bidang pendidikan dan kesehatan adalah pemberantasan buta aksara. Selanjutnya, kegiatan khusus yang diprogramkan untuk penanganan atau mitigasi bencana tanah longsor dan kekeringan belum ada sama sekali.

Adapun Distribusi Program Pembangunan Pedesaan berdasarkan indikator dan sub indikator, sebagai berikut (Arsyad dkk, 2011:68 - 69) :

1. INFRASTRUKTUR

A. Infrastruktur Fisik

- Transportasi / Jalan
- Komunikasi
- Irigasi dan drainase
- Listrik
- Rumah tahan gempa
- Dermaga
- Lapangan terbang

B. Infrastruktur Ekonomi

- Kios Sarana Produksi
- Sentra Industri
- Pasar Tradisional Dan Warung
- Pertokoan
- Lembaga Keuangan

- Koperasi
- SPDN/ SPBN

C. Infrastruktur Kesehatan

- Ketersediaan Fasilitas Kesehatan Publik
- Paramedis Dan Dukun Bayi
- Sistem Disposasi (MCK)
- Sanitasi
- Air Minum

D. Infrastruktur pendidikan

- fasilitas pendidikan dasar

2. PEMBANGUNAN PERTANIAN

- Tanaman Pangan
- Peternakan
- Perikanan
- Perkebunan
- Kehutanan
- Pelatihan Untuk Petani
- Pengkajian Dan Diseminasi Teknologi Pertanian
- Bantuan Modal Usaha (agribisnis)
- Kelembagaan Petani
- Kelembagaan Penyuluh
- Penguatan SDM (penyuluh)
- Dukungan Teknologi Agribisnis Dan Informasi Pertanian
- Sarana Dan Prasarana Informasi Pertanian
- Pemasaran Pertanian
- Balai Informasi Perikanan

3. TINGKAT INDUSTRIALISASI

- Sentra Industri
- Lingkungan Industri Kecil
- Pembiayaan Mikro

4. PERKEMBANGAN USAHA NON PERTANIAN

- Sektor Pariwisata
- Jasa Restoran / Rumah Makan, Hotel/Losmen
- Jasa - Jasa Lainnya

- Pembiayaan Mikro

5. PENDIDIKAN DAN KESEHATAN

- Pendidikan Rata - Rata Yang Diselesaikan
- Enrollment Rate
- Tingkat Kematian Ibu Dan Anak
- Beasiswa
- Insentif Guru
- Buku, Seragam, Dll
- Alat Bantu Belajar
- Kesehatan Ibu Dan Balita
- Dana Periksa Kesehatan
- Perbaikan Manajemen Kesehatan

6. TINGKAT RAWAN BENCANA

- Banjir
- Longsor
- Kekeringan
- Gempa

7. KELEMBAGAAN DAN MODAL SOSIAL

- Organisasi Sosial Kemasyarakatan
- Kegotongroyongan
- Lembaga Swadaya Masyarakat
- Ketersediaan Perangkat Desa / BMD
- Fasilitas Perlindungan Sosial
- Penguatan Kapasitas Kelembagaan
- Bantuan Advokasi

8. ASPEK SOSIAL BUDAYA

- Pelatihan / Pendidikan Sosial
- Bantuan Advokasi
- Rehabilitasi Lingkungan (DAS, Mangrove, dll)

2. Program Berdasarkan Wilayah.

Pelaksanaan program pembangunan pedesaan dilakukan secara menyeluruh di seluruh wilayah Republik Indonesia, sebagai gerakan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Untuk kepentingan kajian maka tidak semua wilayah provinsi dijadikan obyek analisis, namun hanya dipilih 7 wilayah di Indonesia karena dari ke 7 wilayah tersebut dinilai sudah representatif untuk mengetahui distribusi program pembangunan desa berdasarkan wilayah. Adapun ke 7 wilayah dimaksud adalah : Jawa-Bali, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Kepulauan Nusa Tenggara, Kepulauan Maluku dan Papua.

Dilihat dari distribusi program pembangunan pedesaan perwilayah menunjukkan bahwa pelaksanaan pembangunan pedesaan antar wilayah cenderung tidak merata. Secara regional, program pembangunan pedesaan lebih terkonsentrasi di tiga wilayah, terutama di wilayah Sumatra, Sulawesi, dan Nusa Tenggara. program pembangunan pedesaan paling banyak dilakukan diwilayah Sumatra, sekitar 19 persen. Kemudian diikuti oleh program pembangunan yang berada diwilayah Kepulauan Nusa Tenggara dan Sulawesi, masing - masing sebesar 18 persen. Sedangkan untuk wilayah Jawa dan Bali dengan persentase program pembanguan sebesar 16 persen. Wilayah Maluku dan Papua berada pada posisi paling bawah dalam hal jumlah program pembangunan pedasaannya, berturut - turut sebesar 9 persen dan 8 persen. (Arsyad dkk, 2011:6)

BAB V

SUMBER DANA PEMBANGUNAN DESA

Secara historis perjalanan pelaksanaan pembangunan desa di Indonesia di era orde baru dan era reformasi, menunjukkan masih menguatnya pengaruh sentralisasi sehingga dalam pelaksanaan pembangunan masyarakat desa sulit dihindari. Hal ini karena peranan negara atau pemerintah sebagai penyedia sumber daya pembangunan sangat dominan, jika dibandingkan dengan yang bersumber dari masyarakat desa sendiri terutama masalah sumber pendanaan pembangunan desa. Keswadayaan masyarakat dalam membangun desa hanya merupakan himbauan pemerintah, meskipun dalam pelaksanaan Inpres dana bantuan desa dipersyaratkan adanya dana swadaya masyarakat. Bahwa idealnya dana pembangunan desa merupakan stimulan dalam pembangunan desa untuk mendampingi dana swadaya masyarakat. Akan tetapi dalam penerapannya justru terjadi sebaliknya yaitu dana pembangunan desa lebih tinggi dari pada dana swadaya masyarakat desa. Fenomena ini sangat mewarnai dalam pendanaan pembangunan desa di era orde baru berlangsung. Olehnya itu keswadayaan masyarakat dinilai mulai pudar karena terpaan dana pembangunan desa dari luar desa semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa dan untuk peningkatan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat, desa mempunyai sumber pendapatan selain pendapatan asli desa juga pendapatan dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah, dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten, bantuan dari pemerintah daerah, hibah dan sumber dari pihak ketiga. Jika kita ingin menaruh perhatian terhadap desa, sebenarnya cukup banyak sumber - sumber pendapatan desa yang legal. Namun dalam pelaksanaannya sangat dibutuhkan dukungan peraturan dari atas, sehingga Pemerintah desa tidak salah arah tetapi justru bersinergi dengan Pemerintah di atasnya.

Berikut ini diuraikan beberapa sumber dana pembangunan desa dari periode orde baru sampai periode reformasi serta diberlakukannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai berikut :

A. INPRES DANA BANTUAN PEMBANGUNAN DESA.

Kalau pada era orde baru dana pembangunan desa dikemas dalam paket bantuan melalui “Instruksi Presiden”, yaitu Inpres Dana Bantuan Pembangunan Desa yang disampaikan kepada seluruh desa di Indonesia setiap tahun. Inpres inilah yang dipedomani oleh setiap desa secara ketat agar tidak menyalahi aturan pelaksanaannya, dibawah pembinaan dan pengendalian dari Instansi Pembangunan Desa Kabupaten serta dibantu pelaksanaannya dilapangan oleh Kepala Seksi PMD Kecamatan. Bantuan pembangunan desa ini pada hakekatnya bertujuan untuk mendorong, menggerakkan dan meningkatkan swadaya gotong royong masyarakat dalam pembangunan desa dan mendorong berfungsinya berbagai lembaga kemasyarakatan di desa.

Oleh karena begitu besarnya pengaruh dana bantuan pembangunan desa bagi Kepala Desa sehingga ada suatu cerita yang pernah disampaikan oleh pendahulu penulis pada saat bekerja di Kantor Pembangunan Desa (Bangdes) Kabupaten Bulukumba. Cerita ini mengetengahkan seorang Kepala Desa yang akan kedatangan tamu dari Kabupaten. Kepala Desa berpesan kepada keluarganya bahwa kalau tamu yang datang bukan Pak Bangdes (Petugas Pembangunan Desa), maka disampaikan saja bahwa Pak Desa tidak ada di rumah, karena kemungkinan yang datang itu adalah petugas pajak. Tetapi jika tamunya adalah Pak Bangdes maka segera buka pintu rumah karena yang datang itu membawa bantuan; maksudnya dana bantuan pembangunan desa. Hal ini dapat dimaklumi karena dana bantuan desa yang diberikan kepada Kepala Desa pada saat itu dalam bentuk uang tunai yang dibawa oleh petugas Bangdes Kecamatan atau Kabupaten.

Dari cerita tersebut diatas tidak berlebihan jika kondisi ketika itu adalah merupakan masa puncak kepopuleran petugas Bangdes dilapangan, karena ketika itu dana bantuan pembangunan desa menjadi program primadona bagi Kepala Desa. Dana tersebut selain kiprahnya yang sudah cukup lama bersentuhan langsung dengan masyarakat untuk pembiayaan pembangunan desa, juga dana tersebut dianggap satu-satunya sumber dana pembangunan yang menjadi motor penggerak roda pembangunan di desa. Sebagaimana diketahui bahwa dana bantuan desa mulai tahun 1969 dan setiap tahun mengalami

peningkatan sampai terjadinya perubahan menjadi alokasi dana desa pada tahun 2006.

Dalam kaitannya dengan interaksi antara Pemerintah desa dan Pemerintah di atasnya menunjukkan pula bahwa kuatnya keterkaitan Kepala desa dengan dana bantuan pembangun desa yang diatur secara sentralistik, sehingga Kepala Desa lupa menggali potensi dan swadaya masyarakat untuk membiayai pembangunan desanya. Implikasinya Kepala Desa mengalami ketergantungan secara berkelanjutan terhadap dana bantuan desa. Temuan menarik ada beberapa desa yang kesulitan menyusun APBDesanya, hanya karena menginginkan agar jumlah bantuan desanya melampaui atau lebih tinggi dibandingkan dengan dana swadaya masyarakat. Apabila bantuan desanya meningkat secara signifikan maka Kepala Desa dinilai oleh warga masyarakat sebagai Kepala Desa yang berhasil memasukkan dana pembangunan didesanya. Sebaliknya Kepala Desa yang kurang mampu memasukkan dana bantuan dianggap kurang berhasil menciptakan interaksi dengan Pemerintah pada tingkat atas (supradesa). Kesuksesan Kepala Desa dalam memimpin desanya bukan dilihat dari kemampuannya mengakomodir apa yang menjadi kebutuhan masyarakatnya, tetapi lebih banyak dinilai dari keberhasilannya menjalankan program dari atas meskipun hasilnya belum tentu sesuai kebutuhan masyarakat desa.

Oleh karena itu untuk tidak terperangkap dalam ketergantungan terhadap bantuan baik bantuan dana maupun bantuan teknis, maka ada suatu hal yang diperlu diluruskan yaitu pemahaman kita terhadap bantuan. Sekedar mengingatkan kepada semua pihak yang peduli terhadap pembangunan desa agar dana bantuan desa hendaknya dimaknai sebagai stimulan, yang berfungsi sebagai katalisator untuk terlaksananya akselerasi pembangunan desa. Dengan perkataan lain bantuan dari luar harus didudukkan sebagai bagian dari proses membina kemampuan masyarakat atau *enabling process* (Soetomo;1990:64). Pemahaman kita bahwa bantuan adalah “*segalanya*” harus dikesampingkan, karena dapat mengabaikan kekuatan modal sosial masyarakat desa dilihat dari hubungannya dengan potensi sosial, ekonomi dan budaya yang dimiliki untuk membangun diri dan lingkungannya secara mandiri.

Kemudian ada pula yang perlu diwaspadai yaitu fenomena politik bantuan. Maksudnya bantuan yang seharusnya merupakan stimulan namun dalam kenyataannya digunakan untuk dukungan kepentingan politik tertentu. Kewaspadaan ini cukup beralasan mengingat penetrasinya begitu kuat dalam kehidupan masyarakat desa. Dana bantuan desa termasuk dana bantuan lainnya seperti bantuan langsung tunai, bantuan kelompok tani dan peternak serta nelayan bisa saja diformulasi secara rapi untuk dijadikan sarana kepentingan politik. Hal inilah yang menimbulkan keprihatinan penulis karena kelihatannya politisasi bantuan ini semakin meluas seiring dengan perkembangan politik melalui pemilihan langsung dari rakyat. Terkadang dana bantuan kegiatan yang diperuntukkan oleh kelompok miskin dan dianggarkan dalam APBD diklaim oleh pihak tertentu sebagai bagian dari upaya untuk menarik simpati di masyarakat desa. Apabila politisasi bantuan dalam berbagai bentuknya berkelanjutan maka dampaknya suara rakyat akan tergadaikan dan sangat mengganggu jujur dan adilnya pemilihan langsung dari rakyat. Keprihatinan tersebut dapat diredam apabila berbagai pihak yang mempunyai kepentingan politik pada masyarakat desa memiliki integritas dan moralitas untuk tidak melakukan politisasi bantuan terhadap masyarakat desa.

Untuk pembelajaran bagi masyarakat perdesaan agar setiap ada bantuan perlu dicermati secara selektif, sehingga tidak semua bantuan begitu mudah diterima yang sifatnya hanya untuk memenuhi kepentingan sesaat dan pada gilirannya menenggelamkan kepentingan jangka panjang. Pembelajaran itu dinyatakan berhasil jika masyarakat desa yang sering dijadikan obyek bantuan mulai berdaya dengan melakukan resistensi terhadap berbagai bantuan yang mematikan inisiatif dan kreatifitas serta inovasi masyarakat, apalagi jika bantuan tersebut menguntungkan kelompok kaya dan merugikan kelompok miskin.

Untuk kasus bantuan mematikan jarang dipublikasikan di Indonesia, mengingat hasil pembangunan yang dilaporkan pada umumnya hanya yang dinilai baik saja. Terutama untuk melanggengkan proses pemberian bantuan terhadap program pembangunan desa secara berkelanjutan dan jarang yang merekomendasikan agar bantuan tersebut perlu dihentikan karena eksekusinya negatif di masyarakat. Namun apa yang ditulis oleh Brigitte Erler (1989) berdasarkan pengalamannya di Bangladesh tentang bantuan mematikan perlu

disikapi dan menjadi pelajaran bagi kita baik selaku fasilitator, motivator maupun sebagai agen pembaharuan yang mendorong perubahan dalam pembangunan desa.

Untuk tidak terjadi di Indonesia di sikapi dengan meminimalisasi akses yang ditimbulkan sehingga tidak merugikan kelompok sasaran atau masyarakat miskin. Oleh karena itu perlu ada kajian dan sosialisasi sebelum dana bantuan tersebut digulirkan guna memahami manfaatnya, sehingga masyarakat desa yang menerima bantuan tidak terjebak pada pola hidup konsumtif. Artinya dana bantuan dapat digunakan untuk menggerakkan perekonomian masyarakat bukan untuk konsumsi semata, tetapi untuk modal kerja dalam pengembangan ekonomi masyarakat desa.

Terlepas dari semua itu disadari bahwa untuk pelaksanaan pembangunan desa memang memerlukan dana bantuan, karena itu merupakan haknya desa yang harus diterima dari Pemerintah untuk dipergunakan membiayai pembangunan desa baik kegiatan fisik, maupun non fisik dalam upaya mengubah kehidupan masyarakat desa yang lebih baik sejahtera lahir dan batin. Tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah terbukanya akses masyarakat miskin terhadap bantuan pembangunan desa, sekaligus untuk menepis anggapan bahwa hanya masyarakat desa yang punya akses dengan kekuasaan di desa dapat memperoleh sumber daya dalam bentuk dana bantuan.

Berkaitan dengan upaya membuka akses masyarakat, maka dalam memfasilitasi masyarakat desa terutama masyarakat miskin perlu diperhatikan 4 (empat) aspek sebagai berikut:

1. Aspek ekonomi, melalui tersedianya permodalan yang dapat digunakan untuk menggerakkan usaha-usaha ekonomi masyarakat.
2. Aspek sosial, yaitu terkait dengan etika kewirausahaan agar masyarakat desa dapat bekerja keras, jujur, hemat dan disiplin.
3. Aspek psikologi, yaitu memotivasi dan mendorong masyarakat desa untuk menghargai prestasi sebagai suatu kebutuhan untuk meraih kesuksesan dalam hidup bermasyarakat.

4. Aspek politik, yaitu upaya mengurangi atau menghilangkan ketergantungan agar masyarakat desa mampu membangun diri dan lingkungannya secara mandiri.

Demikian pentingnya dana bantuan pembangunan bagi setiap desa, sehingga perlu ada kesamaan persepsi untuk disepakati bahwa jika desa adalah bagian dari struktur pemerintahan terendah di republik ini, maka tidak ada alasan untuk tidak membiayai pembangunan desa. Setelah ada kesepakatan mengenai pentingnya dana pembangunan desa, maka untuk mengingatkan kepada kita semua khususnya pelaku pembangunan desa agar mewaspadai program bantuan pembangunan desa yang dapat menciptakan ketidakberdayaan masyarakat desa.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan terhadap program dana bantuan yang berpotensi menimbulkan ketidakberdayaan masyarakat yaitu:

1. Perencanaan penggunaan dana bantuan dilaksanakan secara terburu-buru.
2. Keegiatannya seragam dari pusat sampai tingkat desa.
3. Diprogramkan dengan gencar dan mubazir.
4. Dilaksanakan melalui pendekatan ekonomi semata.
5. Pihak pemberi bantuan berpikir linier.
6. Pelaksanaan bantuan dapat mematikan kreativitas dan inisiatif serta inovasi masyarakat desa.
7. Bertujuan untuk kepentingan politis.
8. Program kegiatan berlangsung selama masih ada dana bantuan.
9. Kegiatan yang telah dilaksanakan berlalu begitu saja dan hasilnya kurang diketahui karena jarang dievaluasi dan dilaporkan perkembangannya.

B. ALOKASI DANA DESA

Dalam hal pendanaan desa di era reformasi mulai berubah dari bentuk Inpres dana bantuan pembangunan desa menjadi bentuk dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah, sesuai Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Dana perimbangan terdiri dari Dana bagi hasil, Dana alokasi umum dan Dana alokasi khusus, menyatu dengan anggaran

pembangunan secara umum yang diterima pemerintah Kabupaten. Dana Alokasi Umum (DAU) inilah yang diatur pembagiannya sesuai ketentuan untuk dialokasikan kepada setiap desa yang dikenal dengan Alokasi Dana Desa (ADD), tidak termasuk Dana Pemerintah Kelurahan karena diatur tersendiri pembagiannya dalam APBD Kabupaten. Pemberian ADD merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Jika sebelumnya Pemerintah Desa tergantung kepada Pemerintah Pusat melalui dana bantuan desa, maka dalam Alokasi Dana Desa Pemerintah Desa tergantung kepada Pemerintah Kabupaten.

Berkaitan dengan Alokasi Dana Desa (ADD) dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa dijelaskan pada pasal 18 bahwa Alokasi Dana Desa berasal dari APBD Kabupaten yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten setelah dikurangi belanja pegawai untuk Desa paling sedikit 10 % (sepuluh perseratus). Untuk tidak menimbulkan kesenjangan dalam pembagian ADD di setiap desa maka dipergunakan 2 azas, yaitu *Pertama*; Azas Merata adalah besarnya bagian alokasi dana desa yang sama untuk setiap desa, yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Minimal (ADDM); *Kedua*; Azas Adil adalah besarnya bagian alokasi dana desa berdasarkan Nilai Bobot Desa (BDx) yang dihitung dengan rumus dan variable tertentu, misalnya kemiskinan, keterjangkauan, pendidikan dasar kesehatan dan lain-lain selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Proporsional (ADDP). Besarnya prosentase perbandingan antara azas merata dan adil sebagaimana dimaksud diatas adalah besarnya ADDM adalah 60% dari jumlah ADD dan besarnya ADDP adalah 40% dari jumlah ADD. Meskipun telah dilakukan perhitungan ADD setiap desa secara cermat sesuai variable yang ditetapkan, namun masih saja terjadi resistensi dari Kepala desa yang menilai pengalokasian ADD yang diterima tidak adil. Hal ini karena adanya kesenjangan yang menyolok antara satu desa dengan desa lain yang lokasi desanya berdekatan. Resistensi dari Kepala desa merupakan kejadian yang selalu terulang setiap tahun ketika ADD dialokasikan di setiap desa. Untuk mengatasi masalah tersebut diperlukan

transparansi dalam penggunaan rumus dan variable yang digunakan, sehingga ADD sesuai perhitungan yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Besaran ADD masing-masing desa setelah dihitung kemudian ditetapkan dengan Keputusan Bupati tentang Penetapan Besaran Alokasi Dana Desa sesuai tahun berjalan.

Tujuan Alokasi Dana Desa (ADD) pada pasal 19 adalah :

1. Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan
2. meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat.
3. Meningkatkan pembangunan infrastruktur perdesaan.
4. Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial.
5. Meningkatkan ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
6. Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat.
7. Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat.
8. Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

Adapun penggunaan anggaran Alokasi Dana Desa adalah sebesar 30% (tiga puluh perseratus) untuk belanja aparatur dan operasional Pemerintah Desa, sebesar 70% (tujuh puluh perseratus) untuk biaya pemberdayaan masyarakat.

Adapun mengenai belanja pemberdayaan masyarakat digunakan untuk :

- a) Biaya perbaikan sarana publik dalam skala kecil
- b) Penyertaan modal usaha masyarakat melalui BUMDES.
- c) Biaya untuk pengadaan ketahanan pangan
- d) Perbaikan lingkungan dan pemukiman
- e) Teknologi Tepat Guna
- f) Perbaikan kesehatan dan pendidikan
- g) Pengembangan sosial budaya
- h) Dan sebagainya yang dianggap penting.

Untuk melihat rincian kegiatan penggunaan alokasi dana desa, maka berikut ini diuraikan salah satu contoh penggunaan alokasi dana desa di Kabupaten Bulikumba Sulawesi Selatan pada tahun 2011 sebagai berikut :

A. Ketentuan 30% (tiga puluh perseratus) untuk belanja aparatur dan operasional Pemerintahan desa dipergunakan untuk :

1. Pendidikan dan pelatihan Kepala desa, Perangkat desa dan BPD dalam rangka peningkatan kapasitas pelaksanaan dan fungsi.
2. Pengadaan seragam dinas Kepala desa, Perangkat desa dan BPD.
3. Biaya pengisian kepala seksi dan kepala urusan di kantor desa.
4. Penjaringan aspirasi masyarakat oleh BPD.
5. Alat tulis kantor.
6. Pengadaan sistem informasi desa.
7. Biaya foto copy, cetak dan penggandaan.
8. Biaya rapat dan pertemuan.
9. Pemeliharaan peralatan kantor dan sarana transportasi.
10. Perjalanan dinas.
11. Operasional BPD.

B. Ketentuan 70% (tujuh puluh perseratus) dari ADD untuk Pemberdayaan Masyarakat yang dipergunakan untuk :

1. Bantuan operasional lembaga kemasyarakatan desa.
2. Bantuan operasional PKK.
3. Pembentukan dan pengembangan Badan Usaha Milik Desa.
4. Pengadaan ketahanan pangan.
5. Pembangunan sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan kemasyarakatan antara lain gedung masyarakat , sarana olahraga dan lain – lain .
6. Peningkatan derajat kesehatan dengan sasaran peningkatan aktivitas Posyandu, Polides dan lainnya.

7. Peningkatan kualitas pendidikan luar sekolah yang bertujuan untuk meningkatkan keterampilan angkatan kerja.
8. Peningkatan kegotongroyongan dan keswadayaan, pelaksanaan bulan bhakti gotong royong masyarakat.
9. Pembangunan infrastruktur pedesaan antara lain prasarana perhubungan, prasarana produksi, pertanian, prasarana sosial, prasarana pemasaran dan lainnya.
10. Pengembangan dan pemasaran teknologi tepat guna.
11. Dan sebagainya yang di anggap penting.

Berkaitan dengan dana pembangunan desa ini maka suatu hal yang menarik untuk dikaji adalah sentralisasi dana dari Pemerintah Pusat ke Desa dan kini berubah dari Pemerintah Kabupaten ke Desa. Ini artinya terjadi perpindahan kewenangan yang sebelumnya Pemerintah Pusat membagi ke Desa menjadi Pemerintah Kabupaten membagi ke Desa. Kajian ini penting dilakukan untuk mengetahui kelemahan dan keuntungannya bagi Pemerintah Desa.

Sebagai masukan dapat dikemukakan bahwa jika dana dari Pemerintah Pusat ke Desa dalam bentuk *block grant* terlaksana berarti memberi keuntungan bagi Pemerintah Desa. Hal ini karena ada kepastian pendanaan dengan harapan program dan tujuan penggunaan dana tersebut diatur sendiri oleh Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB-Desa). Melalui model *block grant* tersebut Pemerintah Desa bersama masyarakat dapat mengidentifikasi permasalahan di desanya, merumuskan, melaksanakan dan memonitor serta mengevaluasi Program dan Kegiatan Pembangunan Desa terutama dalam penanggulangan kemiskinan.

Namun jika dananya dari Pemerintah Kabupaten ke Desa, kemungkinan jumlah dana yang disiapkan kurang maksimal, tergantung dari prioritas Pembangunan Kabupaten yang akan membutuhkan dana. Berdasarkan analisa besaran jumlah ADD yang diterima setiap desa sampai tahun 2010 belum sepenuhnya memenuhi perhitungan yaitu minimal 10 % dari jumlah DAU yang diterima Pemerintah Kabupaten setelah dikurangi gaji pegawai. Pemerintah

Kabupaten yang jumlah pegawainya cukup banyak akan memengaruhi jumlah ADD yang diterima oleh Pemerintah Desa. Semakin besar jumlah pegawai maka akan semakin kecil jumlah ADD yang akan diterima setiap desa. Meskipun ADD belum berjalan maksimal sesuai perhitungan minimal 10 %, namun dari hasil penelitian Tim Studi Alokasi Dana Desa di beberapa Kabupaten menunjukkan bahwa pelaksanaan alokasi dana desa dapat meningkatkan peran pemerintah desa dalam memberi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat (Ditjen PMD:2015:456).

Dalam perjalanan penerapan kebijakan ADD yang dimulai pada tahun 2006, nampaknya tidak terlepas dari berbagai kendala antara lain : *Pertama*; respon Pemerintah Daerah pada awal pelaksanaan alokasi dana desa sangat rendah. Berdasarkan data yang diterima Direktorat Pemerintahan Desa Ditjen PMD Depdagri, bahwa Kabupaten yang telah melaksanakan ADD pada tahun 2006 dan 2007 sebanyak 205 Kabupaten atau sebesar 58% dari jumlah 355 Kabupaten di Indonesia. Dengan demikian masih terdapat 150 Kabupaten yang belum melaksanakan ADD sampai tahun 2007. *Kedua*; Pembagian besaran alokasi dana desa secara umum belum mencapai nilai minimal 10% sesuai perintah dalam PP No.72 tahun 2005 tentang Desa. Hal ini jika di penuhi akan memengaruhi terhadap menurunnya jumlah anggaran di setiap SKPD di Kabupaten. *Ketiga*; masih terbatasnya kapasitas pengelola ADD baik di tingkat desa maupun di Kabupaten. Masalah ini dapat dilihat dari keterlambatan pencairan ADD dan kurang tertibnya administrasi dan pelaporan ADD secara berjenjang mulai dari sampai Kabupaten.

Meskipun masih ditemukan adanya beberapa kelemahan namun untuk mengetahui keberhasilan ADD dapat dilihat dari indikator yang dipergunakan, baik dari segi pengelolaan maupun dari segi penggunaan ADD. Beberapa indikator yang dapat diberlakukan dalam menilai keberhasilan pengelolaan dan penggunaan ADD, yaitu :

a. Pengelolaan

1. Meningkatnya pengetahuan masyarakat tentang adanya ADD.
2. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan di tingkat desa.

3. Meningkatnya pengetahuan masyarakat tentang pertanggungjawaban penggunaan ADD oleh pemerintah desa.

b. Penggunaan

1. Kegiatan yang didanai sesuai dengan yang telah direncanakan dalam APBDesa.
2. Daya serap(realisasi) keuangan sesuai yang ditargetkan.
3. Tingkat penyerapan tenaga kerja yang tinggi.
4. Besarnya jumlah penerima manfaat terutama dari kelompok miskin.
5. Tingginya kontribusi masyarakat dalam mendukung penggunaan ADD.
6. Terjadi peningkatan pendapatan asli desa.
7. Mampu bersinergi dengan program-program pemerintah yang ada di desa.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa,maka keberadaan ADD sebagai salah satu sumber pendapatan desa semakin dipertegas pelaksanaannya.Secara normatif dalam UU No 6 tahun 2014 pasal 71, dinyatakan bahwa Alokasi Dana Desa paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK). Ada perbedaan perhitungan ADD antara PP No.72 tahun 2005 dengan UU No.6 tahun 2014.Dalam PP tersebut disebutkan bahwa Dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam APBD setelah dikurangi Belanja Pegawai. Sedangkan dalam UU No 6 tahun 2014 dinyatakan bahwa Dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam APBD setelah di kurangi Dana Alokasi Khusus. Apabila dikaji secara mendalam maka perhitungan ADD versi Undang-Undang yang baru jauh lebih menguntungkan Desa,karena pengurangnya adalah DAK. Besaran jumlah DAK jika dihitung jauh lebih kecil dari belanja pegawai,sehingga ADD mengalami peningkatan jika dibandingkan pada peraturan sebelumnya. Ketentuan mengenai pengalokasian dan pembagian ADD kepada setiap desa diatur dengan Peraturan Bupati/Walikota. Bentuk lain yang menunjukkan ketegasan Pemerintah dalam penerapan ADD adalah terkait dengan adanya sanksi bagi Pemerintah

Kabupaten/Kota. Dalam pasal 96 PP No.47 tahun 2015 tentang Perubahan atas PP No.43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.6 tahun 2014 tentang Desa disebutkan, bahwa dalam hal Kabupaten/Kota tidak mengalokasikan ADD paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) sebagaimana dimaksud pada ketentuan diatas, maka Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dapat melakukan penundaan dan atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi dana alokasi khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa. Adanya sanksi ini menjadi penting untuk mengingatkan Pemerintah Kabupaten supaya serius dalam mengalokasikan ADD sesuai ketentuan pelaksanaannya.

Dengan demikian inilah yang membedakan antara regulasi ADD sekarang dengan sebelumnya karena sanksinya diatur dalam Undang-Undang maupun dalam Peraturan Pemerintah. Kelemahan pada peraturan sebelumnya karena tidak ada sanksi, sehingga banyak Pemerintah Daerah dalam mengalokasikan ADD jauh dari ketentuan perundang-undangan. Argumen yang selalu disampaikan kepada pemerintah desa adalah “d disesuaikan kemampuan keuangan daerah”, sehingga Kepala desa menerima apa adanya apalagi jika sudah ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota. Kepala desa di undang mengikuti sosialisasi ADD sesuai petunjuk teknisnya dan pada lampirannya tercantum besaran ADD setiap desa. Jumlah ADD dalam lampiran tersebut merupakan angka final dan tidak dapat diubah, meskipun banyak Kepala desa tidak mengetahui cara menghitung sampai didapatkan angka final tersebut. Dalam mencermati angka yang menunjukkan besaran ADD yang diterima maka jarang Kepala desa mengkritisnya tetapi pada umumnya diterima dengan senang hati.

Secara rinci penggunaan ADD mulai terarah karena tidak digabungkan lagi dengan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Untuk lebih jelasnya penggunaan ADD sesuai PP No 47 Tahun 2015 adalah sebagai berikut :

1. Penghasilan tetap dan tunjangan Kepala desa dan Perangkat desa.
2. Operasional Pemerintah Desa.
3. Tunjangan dan Operasional Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

4. Insentif Rukun Tetangga dan Rukun Warga.

Dalam pengalokasian ADD untuk penghasilan tetap dan tunjangan Kepala desa dan Perangkat desa, hendaknya memperhatikan secara cermat mengenai ketentuan yang baru, yaitu : **Pertama**; Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat desa. Dalam Permendagri tersebut dimungkinkan Kepala desa mengangkat unsur staf Perangkat desa, untuk membantu Kepala Urusan, Kepala Seksi dan Kepala Kewilayahan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan desa. Dengan adanya pengangkatan unsur staf ini cukup memengaruhi jumlah ADD yang digunakan untuk penghasilan tetap dan tunjangan Perangkat desa. **Kedua**; Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa. Dalam Permendagri tersebut disebutkan bahwa Susunan Organisasi Pemerintah Desa disesuaikan dengan tingkat perkembangan desa yaitu Desa Swasembada, Swakarya dan Swadaya. Melalui tingkat perkembangan desa tersebut dapat digunakan untuk menentukan jumlah perangkat desa yang wajib dipenuhi dalam pelaksanaan tugas pemerintahan desa. Untuk memenuhi jumlah perangkat desa bukan sesuatu yang mudah, karena sangat terkait dengan ketersediaan ADD untuk penghasilan tetap dan tunjangan perangkat desa. Sebagai dasar untuk pengalokasian ADD untuk penghasilan tetap Kepala desa dan Perangkat desa adalah :

- a) Alokasi Dana Desa yang berjumlah kurang dari Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) digunakan maksimal 60 % (enam puluh perseratus);
- b) Alokasi Dana Desa yang berjumlah Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan Rp.700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) digunakan maksimal 50 % (lima puluh perseratus);
- c) Alokasi Dana Desa yang berjumlah lebih dari Rp.700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) sampai dengan Rp.900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah) digunakan maksimal 40 % (empat puluh perseratus);
- d) Alokasi Dana Desa yang berjumlah lebih dari Rp.900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah) digunakan maksimal 30 % (tiga puluh perseratus). Dari dasar pengalokasian ADD sebagaimana

diuraikan diatas menunjukkan bahwa semakin tinggi alokasi dana desa maka semakin rendah prosentase pengalokasian ADD untuk penghasilan tetap dan tunjangan Kepala desa dan Perangkat desa.

C. BAGI HASIL PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH (BHPDRD).

Bahwa komitmen Pemerintah untuk mengalokasikan dana bantuan pembangunan desa yang bersumber dari Bagi Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (BHPDRD) bukan merupakan sesuatu yang baru. Sejak diberlakukannya UU Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dalam pasal 21 disebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan desa yang dapat digunakan sebagai dana pembangunan desa adalah sebagian pajak dan retribusi daerah yang diberikan kepada desa. Perjuangan Pemerintah Desa untuk mendapatkan BHPDRD dari Pemerintah Kabupaten selama periode Undang-Undang ini lebih banyak mengalami kegagalan. Hal ini karena dalam pengaturan sumber dana pembangunan desa, Pemerintah menerapkan model tunggal pengalokasian anggaran desa melalui Inpres dana bantuan Desa yang dialokasikan kepada seluruh desa di Indonesia. Melalui model tunggal ini desa dikerdilkan karena satu-satunya dana pembangunan desa dari pemerintah ketika itu hanya dari Inpres dana bantuan pembangunan desa. Meskipun BHPDRD diatur secara normatif namun dalam penerapannya masih mengalami kelemahan karena dalam Undang-Undang tersebut tidak ditetapkan besaran jumlah yang harus di alokasikan ke desa. Oleh karena itulah harapan Pemerintah desa terhadap penerimaan BHPDRD masih jauh dari kenyataan, sehingga dapat dikatakan bahwa BHPDRD hanya ada dalam regulasi saja. Walaupun ada desa yang menerima BHPDRD hanyalah desa-desa yang ada di Jawa, seperti desa yang ada di Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang menerima BHPDRD dalam jumlah yang cukup besar setiap tahun. Dengan adanya penerimaan secara teratur BHPDRD setiap tahun maka menjadi salah satu yang menguatkan desa-desa tersebut untuk mempertahankan statusnya sebagai desa. Sebagai contoh Desa Condong Catur yang berdekatan dengan Kampus Universitas Gadjah Mada Yogyakarta yang layak berubah menjadi Kelurahan, namun tetap dipertahankan sebagai Desa karena terkait banyaknya sumber pendapatan desa termasuk BHPDRD. Sedangkan desa yang ada diluar Jawa

secara umum belum banyak yang memperoleh BHPDRD. Dengan demikian dalam periode Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 yang terkait dengan BHPDRD belum terlaksana dengan baik, karena masih banyak desa yang belum menerima ketika itu sehingga BHPDRD belum merata kepada semua desa.

Setelah UU No.5 tahun 1979 dinyatakan tidak berlaku kemudian peraturan tentang desa menyatu dengan peraturan daerah dengan di tetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Untuk penjabaran dari Undang-Undang tersebut yang mengatur tentang desa, maka di tetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 76 tahun 2001 Tentang Pokok-Pokok Pengaturan Mengenai Desa. Berkaitan dengan BHPDRD baik dalam Undang-Undang maupun dalam Peraturan Pemerintah seperti disebutkan diatas, bahwa salah satu sumber pendapatan desa adalah bantuan dari Pemerintah Kabupaten yaitu bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah. Meskipun sangat jelas regulasinya namun kelemahannya karena belum diatur besaran prosentase pembagiannya secara minimal yang harus diberikan kepada desa. Oleh karena BHPDRD hanya merupakan bantuan Pemerintah Kabupaten, maka wajar dalam penerapannya tidak mengikat pada suatu jumlah tertentu. Pengalokasian ke desa masih sangat tergantung dari kerelaan Pemerintah Kabupaten terhadap seberapa besar BHPDRD yang akan dijadikan dana pembangunan desa. Tidak jelasnya besaran prosentase untuk desa menunjukkan kurang tegasnya peraturan Pemerintah, yang merupakan dasar dalam mengalokasikan bagian dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah untuk desa. Selain itu dalam penyalurannya ke desa terkadang kurang tepat waktu, karena Pemerintah desa menerima setelah APBDesa ditetapkan. Bahkan paling riskan jika diterima mendekati akhir tahun anggaran berjalan sehingga jika dimanfaatkan tidak efektif lagi dan kalau dibelanjakan paling hanya untuk belanja barang dan jasa saja. Kelemahan lain dari BHPDRD sesuai pengamatan penulis yaitu ; *Pertama* ; kurangnya sosialisasi perhitungan pembagian BHPDRD, sehingga tidak tertutup kemungkinan adanya kritik dari Pemerintah desa meskipun dalam intensitas yang rendah. Kritik yang terjadi kurang muncul dipermukaan karena besaran dana BHPDRD jauh lebih kecil dari pada ADD dan Dana Desa; *Kedua* ; dalam penggunaannya tidak disertai dengan pedoman pelaksanaan dalam bentuk

petunjuk teknis dari Kabupaten, sehingga dana BHPDRD terintegrasi dengan sumber-sumber pendapatan desa yang lain dalam APBDesa setiap tahun.

Dalam perkembangannya UU No.22 tahun1999 dan PP 76 tahun 2001 dinyatakan tidak berlaku, kemudian diganti dengan UU No.32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.Mengenai pengaturan tentang Desa dikeluarkan PP Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa.Dalam UU No.32 tahun2004 pasal 212 menyatakan bahwa sumber pendapatan desa antara lain adalah bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah, sama dengan dalam UU No.22 tahun 1999 yang tidak menyebutkan besaran prosentase untuk Desa. Namun dalam PP 72 tahun 2005 telah mengalami kemajuan karena BHPDRD sudah ditetapkan besaran prosentase yang diperuntukkan bagi Desa, yaitu minimal 10% (sepuluh perseratus).Dengan adanya ketentuan besaran prosentase tersebut memberi kepastian bagi Pemerintah Desa di satu sisi dan di sisi lain Pemerintah Daerah harus berkomitmen mewujudkannya sesuai peraturan yang telah ditetapkan. Implementasi minimal 10% (sepuluh perseratus) ini bagi desa-desa diluar Jawa belum maksimal diterapkan karena kurangnya transparansi dalam perhitungan BHPDRD. Hal ini terkait dengan seberapa besar capaian perolehan dari pajak dan retribusi daerah Kabupaten yang merupakan dasar perhitungan yang jarang diketahui oleh Pemerintah Desa. Pemerintah desa bersikap pasrah saja menerima dana BHPDRD yang dialokasikan untuk desanya, meskipun besarnya belum mendekati atau mencapai batas minimal 10 % (sepuluh perseratus).

Dengan adanya peraturan baru mengenai desa melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa,disebutkan bahwa sumber pendapatan desa dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah masih tetap ada sama seperti dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah sebelumnya. Dalam PP Nomor 43 tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa pada pasal 97 diperjelas bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota mengalokasikan bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah Kabupaten/Kota kepada Desa paling sedikit 10 % (sepuluh perseratus) dari realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi daerah Kabupaten/Kota. Pengalokasian bagian dari pajak dan retribusi daerah dilakukan sesuai ketentuan sebagai berikut :

- a) 60% (enam puluh perseratus) dibagi secara merata kepada seluruh Desa;
- b) 40% (empat puluh perseratus) dibagi secara proporsional realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi dari Desa masing-masing.

Kemudian dalam PP Nomor 47 tahun 2015 tentang Perubahan Atas PP Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, dalam pasal 99 diatur mengenai penyaluran BHPDRD dari Kabupaten/Kota ke Desa dilakukan secara bertahap dengan tata cara penyalurannya diatur dalam Peraturan Bupati/walikota. Berdasarkan data yang dikemukakan oleh Bahrullah Akbar (2016:15) dalam BPK Goes to Campus, bahwa jumlah dana BHPDRD sampai tahun 2019 sebesar 13,5 trilyun rupiah. Dengan rincian untuk tahun 2015 yang lalu sebesar 2,0 trilyun, tahun 2016 sebesar 2,4 trilyun, tahun 2017 sebesar 2,7 trilyun, tahun 2018 sebesar 3,0 trilyun dan untuk 2019 sebesar 3,4 trilyun rupiah. Dari data tersebut menunjukkan komitmen Pemerintah untuk mendanai kegiatan pembangunan desa yang bersumber dari bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah, yang jika dibandingkan dengan ADD dan Dana Desa jumlahnya lebih kecil. Untuk suksesnya BHPDRD kedepan sebagai sumber dana pembangunan desa paling tidak ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu : **Pertama;** Perhitungan besaran jumlah BHPDRD untuk setiap desa agar dihitung secara transparan dan mengalokasikannya sesuai ketentuan yaitu minimal 10% (sepuluh perseratus) dari realisasi perolehan pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota; **Kedua;** Pengalokasian BHPDRD ke setiap desa agar dilakukan tepat sehingga dana tersebut terintegrasi ke dalam APBDesa bersama dengan dana yang lain seperti alokasi dana desa dan dana desa; **Ketiga;** supaya penggunaan dana BHPDRD lebih terarah dan akuntabel di desa hendaknya disertai dengan petunjuk teknis penggunaannya dalam bentuk peraturan Bupati, sehingga ada pedoman bagi Pemerintah desa dalam pengelolaan dana BHPDRD secara efektif dan efisien.

D. DANA DESA

1. Pengertian Dana Desa

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang bersamaan dengan peristiwa politik untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden periode 2014-2019, maka salah satu yang merupakan issue kampanye adalah implementasi dari UU No.6 tahun 2014. Di dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa salah satu sumber pendapatan desa yang sah adalah pendapatan desa yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sumber pendapatan desa dari APBN ini dalam implementasinya dikenal dengan nama Dana Desa. Dana desa adalah dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota. Dana tersebut digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

Diakomodirnya dana desa dalam APBN ini karena selama ini desa hanya menerima dana pembangunan yang terbatas dan tidak cukup untuk membiayai pembangunan desanya secara berkelanjutan. Secara empiris bahwa selama ini dana yang terserap untuk pembangunan desa dirasa sangat minim dan hanya cukup untuk belanja operasional pemerintahan desa. Berdasarkan hasil survey Potensi yang dilakukan Biro Pusat Statistik (BPS:2011) menunjukkan bahwa rata-rata desa hanya mengelola anggaran sebesar Rp.254.000.000,-(dua ratus lima puluh empat juta rupiah). Dengan keterbatasan anggaran sebagaimana dideskripsikan diatas maka pemerintah memandang perlu menyediakan anggaran desa dari APBN, disamping dana lain yang sah sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pada akhir tahun 2014 sampai memasuki tahun 2015 issue aktual yang berkembang ketika mendiskusikan desa adalah Dana Desa. Keberadaan Dana Desa menjadi kebijakan yang sangat populer dimasyarakat khususnya masyarakat desa, mengalahkan alokasi dana desa dan bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah yang selama ini sudah cukup melembaga di masyarakat desa. Mengemukanya Dana Desa tersebut karena dilihat secara kuantitatif, jumlahnya

yang cukup besar untuk setiap desa jika dibandingkan dengan dana desa yang selama ini diterima desa. Bahwa dana desa memang menjanjikan bagi Pemerintah Desa karena dialokasikan dari APBN, sehingga tidak ada keraguan bagi desa untuk tidak diterima. Dengan estimasi jumlah satu milyar perdesa dinilai sesuatu yang spektakuler jika dibandingkan dengan dana pembangunan desa sebelumnya. Kemudian berkembang pula kekhawatiran dari kalangan tertentu yang berasumsi bahwa dengan dana desa sebesar itu, apakah pemerintah desa mampu mengelolanya dengan baik sehingga dapat terlaksana sesuai sasaran dari dana desa tersebut. Kekhawatiran ini muncul dari kondisi aparat desa selaku pengelola anggaran desa yang dinilai kurang siap dilihat dari kemampuan sumber daya manusianya. Pemahaman aparat desa yang terkait dengan pengelolaan dana desa perlu ditingkatkan, agar anggaran tersebut sesuai peruntukannya dan sedapat mungkin tidak terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya. Dengan demikian dana desa dari pemerintah memberikan manfaat untuk kemajuan desa dan kesejahteraan masyarakat desa.

Apabila dikaji secara cermat mengenai dana desa maka pada dasarnya dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu :

1. Aspek Legalistik

- Dana Desa yang bersumber dari APBN bukan muncul secara tiba-tiba bertepatan dengan tahun politik dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Namun merupakan implementasi dari ditetapkan dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah baik dalam UU No.6 tahun 2014 tentang Desa maupun penjabarannya dalam PP No.60 tahun 2014 serta perubahannya dalam PP No.22 tahun 2015 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN. Dengan demikian dana desa memiliki kekuatan hukum karena diatur dalam peraturan perundang-undangan.

2. Aspek Politis.

- Bahwa dana desa merupakan wujud dari janji politik Presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla untuk memberikan anggaran desa sebesar satu milyar perdesa. Hal ini terkait dengan komitmen politik sesuai dengan point ke tiga dari Nawacita yaitu “membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat

daerah-daerah dan desa dalam kerangka Negara kesatuan”.Komitmen ini untuk mewujudkan tercapainya akselerasi pembangunan desa di Indonesia secara merata,guna mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.

3. Aspek Sosiologis.

- Untuk menunjukkan adanya relasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.Dengan melihat interaksi dari hubungan antara masyarakat desa dengan Pemerintah Desa serta hubungan dengan Pemerintah di atasnya(supradesa).Dari bentuk hubungan tersebut diwujudkan melalui keberpihakan Pemerintah untuk memajukan desa dengan menyiapkan anggaran desa yang bersumber dari APBN setiap tahun.

4. Aspek Ekonomi

- Melalui dana desa masyarakat dapat menciptakan dan mengembangkan usaha-usaha ekonomi produktif,karena didukung dengan adanya infrastruktur yang baik.Dengan demikian masyarakat desa dapat meningkatkan pendapatan dan taraf hidupnya.Termasuk peningkatan pendapatan desa yang bersumber dari pengelolaan badan usaha milik desa(Bumdes).

5. Aspek Sosial.

- Bahwa dengan adanya dana desa dalam jumlah yang memadai dapat membuka ruang bagi lapisan masyarakat bawah untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa. Pelaksanaan pembangunan fisik yang didanai melalui dana desa dapat melibatkan tenaga kerja lokal dan pemanfaatan bahan material setempat, sehingga menciptakan lapangan kerja di desa. Dengan demikian dana desa dapat mengurangi kesenjangan antara masyarakat yang produktif dengan yang tidak produktif.

2. Pengelolaan Dana Desa

Dalam UU No.6 tahun 2014 tentang Desa maupun penjabarannya dalam PP No.60 tahun 2014 serta perubahannya dalam PP No.22 tahun 2015 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN,diatur sebagai berikut :

1. Dana Desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat.
2. Pemerintah menganggarkan dana desa secara nasional dalam APBN setiap tahun
3. Dana desa bersumber dari belanja pemerintah dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan.
4. Dana Desa dialokasikan oleh pemerintah untuk desa.
5. Pengalokasian dana desa dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk,angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis.
6. Dana desa ditransfer melalui APBD kabupaten/kota untuk selanjutnya di transfer ke APB Desa.
7. Pengelolaan dana desa dalam APBD kabupaten/kota dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan daerah.
8. Pengelolaan dana desa dalam APB Desa dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan desa.

3. Pengalokasian Dana Desa

Pengalokasian dana desa dilakukan tidak secara langsung dari pemerintah pusat ke pemerintah desa. Namun dalam pelaksanaannya diawali dengan pengalokasian dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Kabupaten/Kota. Selanjutnya dana desa yang diterima Pemerintah Kabupaten/Kota di alokasikan ke Pemerintah Desa, berdasarkan ketentuan dengan jumlah yang diterima berbeda-beda setiap desa.

Berikut ini dijelaskan mekanisme penyaluran dana desa sesuai PP Nomor 22 tahun 2015 sebagai berikut:

1. Pengalokasian Dana Desa Setiap Kabupaten/Kota.

Pengalokasian dana desa setiap kabupaten/kota diatur dengan ketentuan berikut:

- a) Dana desa setiap kabupaten / kota dihitung berdasarkan jumlah desa.
- b) Dana desa dialokasikan secara berkeadilan berdasarkan :
 - Alokasi dasar dan
 - Alokasi yang dihitung dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis desa setiap kabupaten / kota.
- c) tingkat kesulitan geografis ditunjukkan oleh indeks kemahalan konstruksi.
- d) Data jumlah penduduk, angka kemiskinan , luas wilayah , dan indeks kemahalan konstruksi bersumber dari Kementrian yang berwenang dan / atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang statistik.
- e) Dana desa setiap kabupaten / kota ditetapkan dalam peraturan Presiden mengenai rincian APBN.

2. Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa.

Pengalokasian dana desa untuk setiap desa diatur dengan ketentuan sebagai berikut :

- a) Berdasarkan dana desa setiap kabupaten / kota ,maka bupati/ walikota menetapkan dana desa untuk setiap desa di wilayahnya.
- b) Dana desa setiap desa dihitung secara berkeadilan berdasarkan :
 - Alokasi dasar; dan
 - Alokasi yang dihitung dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis setiap desa.
- c) Tingkat kesulitan geografis sebagaimana ditunjukkan oleh indeks kesulitan geografis (IKG) desa yang ditentukan oleh faktor yang terdiri atas:
 - ketersediaan prasarana pelayanan dasar;
 - kondisi insfraktur; dan
 - aksesibilitas / transportasi.
- d) Bupati/ walikota menyusun dan menetapkan IKG desa berdasarkan faktor ketersediaan prasarana pelayanan dasar,kondisi insfraktur dan aksesibilitas / transportasi.
- e) Data jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis setiap desa bersumber dari Kementrian yang berwenang dan / atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang statistik.
- f) Ketentuan mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincian dana desa setiap desa ditetapkan dengan peraturan bupati/ walikota.
- g) Bupati/ walikota menyampaikan peraturan bupati/walikota kepada Menteri dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, serta Gubernur dan Kepala Desa.

Mengenai pengalokasian dana desa berdasarkan estimasi maka jumlah dana desa akan mengalami peningkatan yang signifikan.Untuk mengetahui besaran jumlah dana desa yang akan dialokasikan sampai tahun 2019 sebagaimana dikemukakan oleh Bahrullah Akbar (2016 : 15) di targetkan

mencapai 365,2 trilyun rupiah, baik yang telah dan akan dialokasikan ke desa. Sebagai gambaran untuk tahun 2015 yang lalu di alokasikan sebesar 20,7 trilyun rupiah (279,38 juta rupiah per Desa), tahun 2016 sebesar 47,7 trilyun rupiah (643,79 juta rupiah per Desa), tahun 2017 mencapai 81,2 trilyun rupiah (1.095,92 juta rupiah per Desa). Untuk tahun 2018 ditargetkan mencapai 103,8 trilyun rupiah (1.400.94 juta rupiah per Desa) dan tahun 2019 meningkat menjadi 111,8 trilyun rupiah (1.508.91 juta rupiah per Desa). Peningkatan pengalokasian Dana Desa dari tahun 2015 sampai tahun 2019 menunjukkan besarnya komitmen Pemerintah dalam merealisasikan janji politiknya, melalui penyediaan dana desa yang bersumber dari APBN dalam rangka mendanai kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

4. Penyaluran Dana Desa

Berdasarkan PP No 22 tahun 2015 tentang Perubahan Atas PP No 60 tahun 2014 tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dinyatakan bahwa :

1. Penyaluran Dana Desa dilakukan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan dengan ketentuan :
 - a) Tahap I pada bulan April sebesar 40%(empat puluh per seratus);
 - b) Tahap II pada bulan Agustus sebesar 40%(empat puluh per seratus);
 - c) Tahap III pada bulan Oktober sebesar 20%(dua puluh per seratus).
2. Penyaluran dana desa setiap tahap dilakukan paling lambat pada minggu kedua
3. Penyaluran dana desa setiap tahap dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah diterima di kas daerah.
4. Dalam hal bupati/walikota tidak menyalurkan Dana Desa sesuai dengan ketentuan tahapan diatas, Menteri dapat melakukan penundaan penyaluran Dana Alokasi Umum dan atau Dana Bagi Hasil yang menjadi hak kabupaten /kota yang bersangkutan.

5. Sanksi Dana Desa

- a) Dalam hal terdapat Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Dana Desa lebih dari 30% (tiga puluh per seratus) pada akhir tahun anggaran sebelumnya, bupati/walikota memberikan sanksi administratif kepada Desa yang bersangkutan.
- b) Sanksi administratif berupa penundaan penyaluran Dana Desa tahap I tahun anggaran berjalan sebesar SiLPA Dana Desa.
- c) Apabila pada tahun anggaran berjalan masih terdapat SiLPA Dana Desa lebih dari 30%(tiga puluh per seratus), bupati/walikota memberikan sanksi administratif kepada Desa yang bersangkutan.
- d) Sanksi administratif berupa pemotongan Dana Desa tahun anggaran berikutnya sebesar SiLPA Dana Desa tahun berjalan.

Berdasarkan pelaksanaan dana desa tahun 2015 ditemukan adanya keterlambatan dalam penyaluran, karena ketidakmampuan beberapa Pemerintah Daerah membuat regulasi yang merupakan persyaratan bagi Pemerintah Pusat untuk penyaluran dana desa ke Daerah. Pada bagian lain keterlambatan penyerapan dana desa di tingkat desa, karena masih kurangnya pemahaman aparatur desa dalam menyusun APBDesa dan pengelolaan keuangan desa. Hal ini karena dana desa merupakan sesuatu yang baru sehingga membutuhkan pemahaman yang cermat dalam pengelolaannya secara tertib, transparan dan akuntabel.

5. Penggunaan Dana Desa

Berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2015, disebutkan bahwa Dana desa yang bersumber dari APBN digunakan untuk mendanai pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang diatur dan diurus oleh desa. Dana desa diprioritaskan untuk membiayai belanja pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa, yang penggunaannya tertuang dalam prioritas belanja desa yang

disepakati dalam musyawarah desa. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi menetapkan prioritas penggunaan dana desa paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran. Prioritas penggunaan dana desa dilengkapi dengan pedoman umum pelaksanaan penggunaan dana desa. Penetapan prioritas penggunaan dana desa dilakukan setelah berkoordinasi dengan Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian teknis / pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.

Berikut ini diuraikan mengenai Prioritas penggunaan dana desa tahun 2015 dan tahun 2016 yaitu:

1. Prioritas Penggunaan Dana Desa Untuk Tahun 2015

Prioritas Penggunaan Dana Desa untuk tahun 2015 dialokasikan untuk kegiatan Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat yaitu :

a) Untuk Pembangunan Desa.

Prioritas penggunaan dana desa untuk pembangunan desa di alokasikan untuk mencapai tujuan pembangunan desa yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui :

1. Pemenuhan kebutuhan dasar.
2. Pembangunan sarana dan prasarana desa.
3. Pengembangan potensi ekonomi lokal.
4. Pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan desa secara berkelanjutan.

- Prioritas penggunaan dana desa dalam pemenuhan kebutuhan dasar meliputi :

1. Pengembangan pos kesehatan desa dan polindes.
2. Pengelolaan dan pembinaan posyandu.
3. Pembinaan dan pengelolaan anak usia dini.

➤ Prioritas penggunaan dana desa dalam pembangunan sarana dan prasarana desa di prioritaskan untuk :

1. Mendukung kedaulatan pangan.
2. Mendukung kedaulatan energi.

3. Mendukung pembangunan kemaritiman dan kelautan.
 4. Mendukung pariwisata dan industri.
- Prioritas penggunaan dana desa di dasarkan atas kondisi dan potensi desa meliputi :
1. Pembangunan dan pemeliharaan jalan desa.
 2. Pembangunan dan pemeliharaan jalan usaha tani.
 3. Pembangunan dan pemeliharaan embung desa.
 4. Pembangunan energi baru dan terbarukan.
 5. Pembangunan dan pemeliharaan sanitasi lingkungan.
 6. Pembangunan dan pengelolaan air bersih berskala desa.
 7. Pembangunan dan pemeliharaan irigasi tersier.
 8. Pembangunan dan pemeliharaan serta pengelolaan saluran untuk budidaya perikanan dan
 9. Pengembangan sarana dan prasarana produksi di desa.
- Prioritas penggunaan dana desa melalui pengembangan potensi ekonomi lokal meliputi :
1. Pendirian dan pembangunan BUM Desa.
 2. Pembangunan dan pengelolaan pasar desa dan kios desa.
 3. Pembangunan dan pengelolaan tempat pelelangan ikan milik desa.
 4. Pembangunan dan pengelolaan keramba jaring apung dan bagan ikan.
 5. Pembangunan dan pengelolaan lumbung pangan desa.
 6. Pembuatan pupuk dan pakan organik untuk pertanian dan perikanan.
 7. Pengembangan benih lokal.
 8. Pengembangan ternak secara kolektif.
 9. Pembangunan dan pengelolaan energi mandiri.
 10. Pembangunan dan pengelolaan tambatan perahu.
 11. Pengelolaan padang gembala.

12. Pengembangan desa wisata dan

13. Pengembangan teknologi tepat guna pengolahan hasil pertanian dan perikanan.

b) Untuk pemberdayaan masyarakat desa.

Penggunaan dana desa yang bersumber dari APBN untuk pemberdayaan masyarakat desa terutama untuk penanggulangan kemiskinan dan peningkatan akses atas sumber daya ekonomi, sejalan dengan pencapaian target RPJM desa dan RKP desa setiap tahunnya, yang diantaranya dapat mencakup :

- a. Peningkatan kualitas proses perencanaan desa.
- b. Mendukung kegiatan ekonomi baik yang dikembangkan oleh BUM Desa maupun oleh kelompok usaha masyarakat desa lainnya.
- c. Pembentukan dan peningkatan kapasitas kader pemberdayaan masyarakat desa.
- d. Pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitas paralegal untuk memberikan bantuan hukum kepada warga masyarakat desa.
- e. Penyelenggaraan promosi kesehatan dan gerakan hidup bersih dan sehat.
- f. Dukungan terhadap kegiatan desa dan masyarakat pengelolaan hutan desa dan hutan kemasyarakatan dan
- g. Peningkatan kapasitas kelompok masyarakat melalui :
 1. Kelompok usaha ekonomi produktif.
 2. Kelompok prempuan.
 3. Kelompok tani.
 4. Kelompok masyarakat miskin.
 5. Kelompok nelayan.
 6. Kelompok pengrajin.
 7. Kelompok pemerhati dan perlindungan anak.
 8. Kelompok pemuda dan
 9. Kelompok lain sesuai kondisi desa.

2. Prioritas Penggunaan Dana Desa Untuk Tahun 2016.

Mengenai prioritas penggunaan dana desa tahun 2016 ditetapkan tujuan pengaturan prioritas dan prinsip-prinsip penggunaan dana desa.

a. Pengaturan prioritas penggunaan dana desa bertujuan untuk :

1. Menentukan program dan kegiatan bagi penyelenggaraan kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang dibiayai oleh dana desa.
2. Sebagai acuan bagi pemerintah kabupaten / kota dalam menyusun pedoman teknis penggunaan dana desa dan
3. Sebagai acuan bagi pemerintah dalam pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penggunaan dana desa.

b. Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip-prinsip:

1. Keadilan, dengan mengutamakan hak atau kepentingan seluruh warga desa tanpa membeda-bedakan;
2. Kebutuhan prioritas, dengan mendahulukan kepentingan desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat desa; dan
3. Tipologi desa, dengan mempertimbangkan keadaan dan kenyataan karakteristik geografis, sosiologis, antropologis, ekonomis dan ekologi desa yang khas serta perubahan atau perkembangan kemajuan desa.

➤ Tipologi desa tersebut disusun berdasarkan :

- a. Kekerabatan desa.
- b. Hamparan
- c. Pola pemukiman
- d. Mata pencaharian dan
- e. Tingkat perkembangan kemajuan desa.

Berdasarkan pengaturan prioritas tujuan dan prinsip-prinsip penggunaan Dana Desa sebagaimana dijelaskan diatas, maka penggunaan Dana Desa untuk tahun 2016 diarahkan pada pelaksanaan Hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan program dan

kegiatan dibidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat yang terdiri dari :

1. Bidang pembangunan desa.

Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, prioritas penggunaan dana desa diarahkan untuk pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan desa, meliputi :

- a. Pembangunan , pengembangan , dan pemeliharaan infrastruktur atau sarana dan prasarana fisik untuk penghidupan , termasuk ketahanan pangan dan pemukiman;
- b. Pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan masyarakat;
- c. Pembangunan , pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan, sosial dan kebudayaan;
- d. Pengembangan usaha ekonomi masyarakat, meliputi pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana produksi dan distribusi; dan
- e. Pembangunan dan pengembangan sarana – prasarana energi terbarukan serta kegiatan pelestarian lingkungan hidup.

Dalam pelaksanaan kegiatan di bidang Pembangunan desa maka :

1. Pemerintah desa bersama – sama dengan Badan Permusyawaratan Desa dapat mengembangkan prioritas sesuai daftar kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang ditetapkan dalam Peraturan Desa.
2. Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota melakukan pendampingan terhadap penyusunan prioritas) berdasarkan daftar kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang telah ditetapkan dalam Peraturan Bupati / Walikota.

2. Bidang Pemberdayaan Masyarakat.

Prioritas penggunaan dana desa untuk program dan kegiatan bidang pemberdayaan masyarakat desa, dialokasikan untuk mendanai kegiatan yang bertujuan meningkatkan kapasitas warga atau masyarakat desa dalam pengembangan wirausaha , peningkatan pendapatan, serta perluasan skala ekonomi individu warga atau kelompok masyarakat dan desa , antara lain :

- a) Peningkatan investasi ekonomi desa melalui pengadaan , pengembangan atau bantuan alat – alat produksi, pemodalan dan peningkatan kapasitas melalui pelatihan dan pemagangan;
- b) Dukungan kegiatan ekonomi baik yang dikembangkan oleh BUMDesa atau BUMDesa Bersama, maupun oleh kelompok dan atau lembaga ekonomi masyarakat desa lainnya;
- c) Bantuan peningkatan kapasitas untuk program dan kegiatan ketahanan pangan desa;
- d) Pengorganisasian masyarakat , fasilitas dan pelatihan paralegal dan bantuan hukum masyarakat desa, termasuk pembentukan kader pemberdayaan masyarakat desa (KPMD) dan pengembangan kapasitas ruang belajar masyarakat di desa (*community centre*);
- e) Promosi dan edukasi kesehatan masyarakat serta gerakan hidup bersih dan sehat, termasuk peningkatan kapasitas pengelolaan Posyandu , Poskesdes, Polindes dan ketersediaan atau keberfungsian tenaga medis / swamedikasi di desa;
- f) Dukungan terhadap kegiatan pengelolaan hutan / pantai desa dan hutan / pantai kemasyarakatan;
- g) Peningkatan kapasitas kelompok masyarakat untuk energi terbarukan dan pelestarian lingkungan hidup; dan
- h) Bidang kegiatan pemberdayaan ekonomi lainnya yang sesuai dengan analisa kebutuhan desa dan telah ditetapkan dalam Musyawarah Desa.

Berdasarkan Prioritas penggunaan dana desa baik untuk kegiatan di bidang Pembangunan Desa maupun di bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa yang ditetapkan 2 tahun terakhir ini, maka hendaknya pemerintah desa menetapkan sebagai pedoman dalam penyusunan anggaran penggunaan dana desa. Dengan adanya kepatutan mengikuti ketentuan tersebut paling tidak akan meminimalisir terjadi penggunaan dana desa yang menyimpang dari ketentuan penggunaannya. Meskipun pemerintah telah menetapkan regulasi mengenai prioritas penggunaan dana desa, namun kondisi sampai saat ini masih ditemukan adanya penggunaan dana desa yang tidak tepat sasaran atau melenceng dari ketentuan penggunaannya..Hal ini dapat dilihat dari temuan rombongan jelajah desa di beberapa daerah di Indonesia.Untuk lebih jelasnya seperti disampaikan dalam harian Kompas, Jumat 17 Juni 2016 pada tulisan dibawah ini.

" Penggunaan Dana Desa Melenceng"

"Cirebon,Kompas - Jumlah dana desa terus meningkat dari tahun ke tahun.Tahun ini,pemerintah mengalokasikan dana desa sebesar Rp 46,9 triliun dari APBN 2016. Jumlah itu meningkat 125 persen dari tahun 2015, yakni Rp 20 triliun. Tahun depan, alokasi dana desa untuk 74.754 desa sekitar Rp 83 triliun. Namun,Kementerian Desa,Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendesa PDTT) masih mendapati penggunaan dana desa yang melenceng, bukan untuk kepentingan masyarakat desa. "Bukan hanya melenceng, melainkan juga terkooptasi dengan kepentingan kabupaten," ujar Direktur Kerja Sama dan Pengembangan Kapasitas Direktorat Jendral Pembangunan Kawasan Perdesaan Kemendesa PDTT Eko Sri Haryanto saat tiba bersama rombongan Jelajah Desa Nusantara di Desa Sindangjawa, Kecamatan Dukupuntang, Kabupaten Cirebon, Jawa Barat, Kamis(16/6).Eko mencontohkan, disebuah desa di Sulawesi Utara, dana desa digunakan untuk membangun pagar di sepanjang jalan desa. " Ini atas perintah Bupati setempat, bukan keinginan masyarakat desa,"ujarnya. Kejadian serupa, lanjutnya juga terjadi di sebuah desa di Sumatera Utara, alokasi dana desa dimanfaatkan untuk membangun jalan kabupaten. Padahal desa memiliki hak untuk menggunakan dana desa untuk kesejahteraan warga desa. Berdasarkan

temuan Kemendesa PDTT disejumlah daerah dana desa digunakan untuk membangun kantor desa serta membeli kendaraan dan tanah. Di Desa Pabuaran Kabupaten Bogor misalnya, dana desa digunakan untuk pembangunan kantor desa yang kondisi fisiknya masih bagus. Padahal, desa itu dalam kondisi tertinggal yang penduduknya masih banyak membutuhkan akses kesehatan dan pendidikan. Penyelewengan dana desa juga terjadi di Kalimantan Tengah, dana desa untuk pembuatan sumur bor di Desa Pematang Kecamatan Kapuas Kuala, Kapuas, diduga dikorupsi kepala desa hingga merugikan negara Rp 142.339.463.- Kepolisian Resor Kapuas telah menetapkan kepala desa Pematang periode 2009 - 2015 Subeli(43) sebagai tersangka. Kasus ini telah dilimpahkan ke Kejaksaan Negeri Kapuas. " Dana desa itu antara lain digunakan untuk sumurisasi di Desa Pematang, tetapi setelah dilakukan pengecekan tidak sesuai dengan apa yang dikontrak dan fiktif," kata Kepala Kepolisian Resor Kapuas Ajun Komisaris Besar Jukiman Situmorang, saat dihubungi dari Palangkaraya. Kepala Satuan Reserse Kriminal Polres Kapuas Ajun Komisaris Wiwin Junianto Supriadi mengatakan, pada 2015 Desa Pematang mendapatkan dana Rp.279.458.000.- Dari jumlah itu, Rp 164.795.000,- dialokasikan untuk pembuatan 10 sumur bor. Dari 10 sumur itu, yang berfungsi hanya 2 sumur.(IKI/DKA/KOR/RAM)."

6. Pelaporan, Pemantauan Dan Evaluasi Dana Desa

Dalam ketentuan PP Nomor 60 tahun 2014 diatur mengenai pelaporan, pemantauan dan evaluasi dana desa sebagai berikut:

a. Pelaporan Dana Desa

1. Kepala desa menyampaikan laporan realisasi penggunaan dana desa kepada bupati/walikota setiap semester.
2. Penyampaian laporan realisasi penggunaan dana desa dilakukan dengan ketentuan:
 - a) semester I paling lambat minggu keempat bulan juli tahun anggaran berjalan; dan
 - b) semester II paling lambat minggu keempat bulan januari tahun anggaran berikutnya.
3. Bupati/walikota menyampaikan laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan dana desa kepada Menteri dengan

tembusan Menteri yang menangani desa, menteri teknis/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait, dan gubernur paling lambat minggu keempat bulan Maret tahun anggaran berikutnya.

- a) Penyampaian laporan konsolidasi dilakukan setiap tahun
- b) Dalam hal kepala desa tidak atau terlambat menyampaikan laporan, bupati /walikota dapat menunda penyaluran dana desa sampai dengan disampaikannya laporan realisasi penggunaan dana desa.
- c) Dalam hal bupati/walikota tidak atau terlambat menyampaikan laporan, Menteri dapat menunda penyaluran dana desa sampai dengan disampaikannya laporan konsolidasi realisasi penyaluran dan penggunaan dana desa tahun anggaran sebelumnya.

b. Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa.

1. Pemerintah melakukan pemantauan dan evaluasi atas pengalokasian , penyaluran dan penggunaan dana desa.
2. Pemantauan dilakukan terhadap:
 - a) penerbitan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran dana desa.
 - b) penyaluran dana desa dari RKUD ke rekening kas desa.
 - c) penyampaian laporan realisasi ;dan
 - d) SiLPA dana desa.
3. Evaluasi dilakukan terhadap :
 - a) penghitungan pembagian besaran dana desa setiap desa oleh kabupaten / kota ; dan
 - b) realisasi penggunaan dana desa.
4. Hasil pemantauan dan evaluasi menjadi dasar penyempurnaan kebijakan dan perbaikan pengelolaan dana desa.
5. Dalam hal terdapat siLPA dana desa secara tidak wajar, bupati / walikota memberikan sanksi administratif kepada desa yang bersangkutan berupa pengurangan dana desa sebesar siLPA.
6. SiLPA dana desa secara tidak wajar terjadi karena:
 - a) penggunaan dana desa tidak sesuai dengan prioritas penggunaan dana desa, pedoman umum, atau pedoman teknis kegiatan ; atau
 - b) penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan.
7. Pengurangan dana desa menjadi dasar pengurangan dana desa untuk kabupaten/ kota tahun anggaran berikutnya.
8. Ketentuan mengenai pengenaan sanksi administratif diatur dengan peraturan bupati/walikota.

E. PENDAPATAN ASLI DESA.

Dengan mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa disebutkan bahwa pendapatan asli desa, terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah. Sumber pendapatan asli desa yang berasal dari kekayaan desa terdiri dari :

1. tanah kas desa
2. pasar desa
3. pasar hewan
4. tambatan perahu
5. bangunan desa
6. pelelangan ikan yang dikelola oleh desa
7. lain-lain kekayaan milik desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa pendapatan asli desa bersumber dari: hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong dan lain-lain pendapatan asli desa. Jika dilihat secara cermat bahwa baik PP 72 Tahun 2005 maupun dalam UU Nomor 6 Tahun 2014, nampak tidak ada perbedaan sumber pendapatan asli desa. Meskipun dari kedua aturan tersebut menjadi landasan untuk menggali potensi pendapatan asli desa, namun dalam pelaksanaannya tidak berjalan mulus. Hal ini karena hampir semua sumber-sumber pendapatan desa telah dipungut oleh pemerintah kabupaten, seperti pasar desa.

Dengan demikian pemerintah desa dibatasi untuk melakukan pungutan karena secara struktur ada aturan bahwa sumber pendapatan daerah yang berada di desa baik pajak maupun retribusi yang sudah dipungut oleh Provinsi atau Kabupaten/Kota tidak dibenarkan adanya pungutan tambahan oleh Pemerintah desa. Oleh karena itu sangat wajar jika pemerintah desa kurang menaruh perhatian untuk meningkatkan pendapatan desa yang bersumber dari pendapatan asli desa. Permasalahan lain terkait dengan pendapatan asli desa adalah karena kurang jelasnya kewenangan desa antara pemerintah desa dengan pemerintah supradesa dalam hal jenis-jenis pungutan desa.

Terjadinya peningkatan pendapatan desa dari alokasi dana desa dan dana desa semakin menguatkan pemerintah desa untuk tidak menjadikan pendapatan asli desa sebagai prioritas utama pendapatan desa.

BAB VI

WISATA PEMBANGUNAN DESA

A. ASAL MULA WISATA PEMBANGUNAN DESA.

Pada saat negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia, menetapkan kebijakan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa maka mulai dilakukan gerakan pembangunan desa. Masyarakat desa yang terbelakang dari berbagai aspek kehidupan dinilai tidak mampu meningkatkan kualitas hidupnya tanpa adanya bantuan dari luar desanya. Untuk mensukseskan gerakan pembangunan desa, maka dibentuklah suatu badan atau organisasi pembangunan desa secara berjenjang dari tingkat nasional sampai ke tingkat daerah.

Dengan adanya peranan dari badan atau organisasi pembangunan desa maka disitulah merupakan asal mula adanya intervensi orang luar (outsider) terhadap upaya memperbaiki kehidupan masyarakat desa. Melalui kunjungan dari berbagai kalangan ke desa dengan berbagai variasi tujuan sulit dihindari, sehingga dengan kunjungan tersebut menandai asal mula perjalanan wisata ke desa. Kunjungan ke desa ini berkembang dari tahun ke tahun sejalan dengan perkembangan pelaksanaan berbagai program pembangunan desa, termasuk pelaksanaan program pembangunan sektoral yang masuk di desa. Kunjungan yang dilakukan ada yang menyerupai sebagaimana layaknya kunjungan wisata. Dalam proses pelaksanaan pembangunan desa dikenal dengan wisata pembangunan desa.

Fenomena wisata pembangunan desa ini muncul dan berkembang seiring semakin kuatnya keinginan politik pemerintah untuk mengubah kehidupan masyarakat desa dari kondisi yang kurang baik menjadi lebih baik, menuju terwujudnya kesejahteraan masyarakat desa. Berdasarkan pengamatan lapangan dalam pelaksanaan pembangunan desa, nampak di dalamnya terdapat potret buram karena masih ditemukan dalam pelaksanaannya dengan cara seperti model wisata. Model wisata ini ditandai dengan kunjungan ke desa dalam waktu singkat, dengan kegiatan yang mengedepankan seremonial dari pada kegiatan yang membahas dan menyelesaikan substansi permasalahan yang dihadapi masyarakat desa.

Ketika penulis dipekerjakan di daerah selama dua dasa warsa dari tahun 1988 hingga tahun 2008 untuk pembinaan dan fasilitasi program pembangunan desa, maka fenomena wisata pembangunan desa kelihatannya masih tetap berlangsung dan tidak ada suatu isyarat yang menunjukkan akan berakhirnya fenomena tersebut dalam pelaksanaan pembangunan desa. Sejak penulis masih mengabdikan diri dalam bidang pembangunan desa, maka fenomena wisata pembangunan desa sulit penulis ungkapkan baik dalam bentuk lisan maupun tertulis. Hal ini karena apabila diungkapkan sama saja membuka aib sendiri terutama bagi penulis sendiri yang terlibat secara langsung dalam melakukan pembinaan dan fasilitasi masyarakat desa.

Setelah penulis meninggalkan bidang pembangunan desa dan mengabdikan diri pada bidang lain dalam birokrasi Pemerintah Kabupaten, maka keinginan untuk mengungkapkan fenomena wisata pembangunan desa belum dapat terwujud dan masih saja terpendam serta tersimpan dalam bentuk naskah. Keinginan yang selama ini masih terpendam sedikit mengganggu pikiran penulis karena selain menimbulkan kegelisahan juga praktek wisata pembangunan desa semakin marak dan belum banyak dibahas dan dipublikasikan. Kegelisahan ini mulai lega setelah penulis memasuki dunia akademisi lalu muncul dorongan hati untuk melakukan kajian terhadap masalah wisata pembangunan desa dalam suatu *autokritik*. Tindakan autokritik ini tidak terlepas dari keterlibatan penulis selaku aparat pemerintah daerah yang pernah melaksanakan tugas pokok dan fungsi pembinaan dan fasilitasi masyarakat desa dalam pelaksanaan program pembangunan desa.

Disadari bahwa dalam autokritik tersebut terdapat kekurangan karena tidak didukung oleh data kuantitatif, seperti jumlah dan prosentase wisatawan pembangunan desa dari satu periode ke periode atau dari tahun ke tahun, sehingga dalam pembahasan dapat saja diragukan kebenarannya. Ketidakterediaan data inilah yang merupakan sesuatu yang luput dari pengamatan, namun apabila kita lihat secara langsung dilapangan maka wisata pembangunan desa dapat menjadi kenyataan. Oleh karena pemahaman kita mengenai wisata pembangunan desa masih terbatas, sehingga wajar apabila perhatian terhadap dampak yang ditimbulkan dan solusinya dianggap sesuatu hal yang biasa. Pembahasan mengenai wisata pembangunan desa secara lugas ini

merupakan pengamatan sederhana untuk mengetahui ciri-cirinya, bagaimana tipenya, apa saja dampaknya serta apa saja langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam upaya mengurangi dampaknya dalam pembangunan desa.

Berdasarkan pengalaman dalam pembinaan dan fasilitasi pemerintah desa dan masyarakat desa dalam proses pembangunan desanya, menunjukkan bahwa kunjungan yang dilakukan oleh kalangan orang luar ke desa lebih banyak dilakukan dengan model wisata. Hal ini karena kegiatan selama kunjungan yang paling nampak adalah kegiatan seremonial yang sangat dibatasi oleh waktu. Oleh karena terdesak waktu maka informasi yang didapatkan dari masyarakat desa selama kunjungan menjadi terbatas, sehingga tidak semua informasi tersebut dapat dijadikan bahan dalam pengambilan kebijakan untuk pelaksanaan program pembangunan desa. Aspirasi masyarakat desa yang selama ini terpendam tidak dapat diungkapkan karena terbatasnya waktu untuk berdiskusi. Kondisi ini sebetulnya sudah cukup lama berlangsung ketika ada kunjungan dari berbagai kalangan ke desa, hanya saja terkadang tidak disadari karena dampak yang ditimbulkan belum dikaji untung-ruginya bagi masyarakat desa.

Olehnya itu untuk memperdalam pemahaman kita mengenai wisata pembangunan desa, saya teringat kembali suatu buku yang ditulis oleh Robert Chambers yang berjudul "*Rural Development: Putting the Last First*". Di dalam buku itu dia menuliskan pengalamannya sebagai seorang konsultan pembangunan pedesaan di beberapa Negara Asia dan Afrika. Kemudian pada tahun 1987 buku tersebut diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan judul "*Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang*".

Pembangunan Desa mulai dari belakang dimaksud adalah kalau sebelumnya pembangunan desa dijalankan atas program-program yang disusun dari luar yang belum tentu berorientasi pada realitas kondisi lapangan, maka seharusnya orang luar itu yang lebih dahulu belajar dari kondisi dan kehidupan masyarakat desa, (Soetomo, 1990: 1).

Kemudian dalam buku itu ada suatu hal yang sangat menarik bagi penulis adalah kritiknya terhadap wisata pembangunan desa. Mengapa menarik karena fenomena itu hingga kini masih berlangsung dalam pelaksanaan pembangunan desa, meskipun terkadang luput dari pengamatan dan jarang

dipublikasikan dimasyarakat. Chambers membahas mulai dari fenomenanya, siapa saja wisatawan itu, bagaimana perilakunya dan ciri apa saja dari wisata pembangunan desa serta apa saja dampak yang ditimbulkannya. Selanjutnya dijelaskan mengapa wisata pembangunan desa tidak menarik untuk dibahas dalam kajian ilmiah serta kalau diungkapkan akan menyerempet bahaya sampai kepada upaya introspeksi, dengan mengkritik diri sendiri dan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat desa khususnya bagi masyarakat miskin.

B. FENOMENA WISATA PEMBANGUNAN DESA

Sebelum dibahas mengenai fenomena wisata pembangunan desa maka terlebih dahulu akan diuraikan pengertian wisata baik dari aspek normatif maupun dari aspek teoritis. Berdasarkan aspek normatif sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, maka pengertian wisata adalah perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi atau mempelajari daya tarik wisata yang dikunjunginya dalam jangka waktu sementara. Sedangkan dari aspek teoritis dijelaskan bahwa wisata adalah bepergian bersama-sama untuk memperluas pengetahuan, bersenang-senang, bertamasya dan piknik. Dari kedua pengertian tersebut diatas maka wisata adalah perjalanan yang dilakukan baik perorangan maupun kelompok pada suatu tempat dengan tujuan tertentu dan bersifat sementara.

Dalam kaitannya dengan wisata pembangunan desa maka yang sering dipermasalahkan adalah tujuan dan waktu kunjungan di desa. Bertitik tolak dari pengertian wisata seperti dijelaskan diatas, maka tujuan wisata pembangunan desa adalah menambah pengetahuan berupa informasi dari desa mengenai masalah-masalah yang dihadapi masyarakat desa untuk dijadikan bahan dalam pengambilan keputusan yang dapat mempengaruhi kehidupan mereka guna meningkatkan taraf hidupnya. Terkait dengan waktu kunjungan seringkali dinilai kurang tepat dan optimal karena dilakukan dengan waktu terbatas. Namun dalam praksisnya kunjungan untuk kegiatan menambah pengetahuan sebagai tujuan utama jarang tercapai, karena kegiatan yang dilakukan lebih dominan pada kegiatan seremonial dengan bersenang-senang atau piknik saja. Dengan waktu kunjungan yang lebih banyak digunakan untuk kegiatan seremoni, maka dengan

sendirinya terbatas pula waktu untuk menggali informasi dari masyarakat sehingga informasi yang diperoleh tidak cukup untuk bahan dalam pengambilan keputusan. Idealnya apa yang dilakukan dalam wisata pembangunan desa adalah adanya keseimbangan antara menambah pengetahuan dengan kegiatan piknik.

Menurut Chambers (1987 : 16) wisata pembangunan desa adalah suatu gejala yang ditandai dengan singkatnya waktu kunjungan ,biasanya berlangsung sehari atau beberapa hari dan kunjungan itu hampir pasti satu-satunya sumber informasi dari desa. Kunjungan singkat ini membentuk kesan yang pada gilirannya mempengaruhi keputusan dan tindakan bagi mereka yang melakukan wisata pembangunan desa.

Secara sepintas fenomena wisata pembangunan desa terkadang kurang nampak, namun apabila diamati secara mendalam maka dapat dilihat dari ciri-cirinya.

Adapun ciri-ciri wisata pembangunan desa ditandai dengan :

1. Kunjungan yang dilakukan dalam waktu singkat.
2. Dibatasi waktu ketika tiba di tempat kunjungan.
3. Ditunjukkan dengan sikap sibuk dan tergesa-gesa.
4. Terkesan ada suatu kepentingan di tempat lain.
5. Kurang membuka ruang dialog dengan masyarakat.
6. Kunjungan lebih banyak dalam bentuk Tim atau rombongan dari pada perorangan.
7. Memberi harapan dengan berjanji akan menyelesaikan masalah ke depan.
8. Unsur seremoni dominan dan kurang memberi solusi terhadap permasalahan masyarakat.

Dari beberapa ciri wisata pembangunan desa sebagaimana disebutkan diatas, nampak bahwa ciri-ciri tersebut lebih banyak berkonotasi negatif. Oleh karena itu berdasarkan pengamatan Chambers bahwa wisata pembangunan desa kelihatannya kurang menarik untuk dikaji secara ilmiah, karena dianggap terlalu samar dan bersifat selintas serta sukar untuk dimasukkan kedalam salah satu disiplin ilmu. Bagi para profesional dalam bidang pembangunan desa

mengungkit masalah wisata pembangunan desa sama dengan menyerempet bahaya, lagi pula merupakan anekdot serta kegiatan yang memalukan sehingga lebih baik di pendam saja sebagai rahasia pribadi.

Mengenai bentuk kegiatan yang sering dilakukan pada saat kunjungan ke desa bervariasi antara lain ada sosialisasi, diseminasi, diskusi, penyuluhan, pelatihan, ceramah, praktek lapangan, kunjungan kerja, penelitian, pendataan, monitoring dan evaluasi dan lain-lain sesuai tujuan dari kunjungan mereka. Tujuan utama sebetulnya ingin memperoleh informasi dari desa. Tetapi sesuai dengan perkembangan kunjungan maka selain dari tujuan utama, juga bertujuan meningkatkan pemahaman dan pengetahuan serta meningkatkan kapasitas masyarakat desa yang menjadi sasaran kunjungan. Termasuk tujuan memperoleh gambaran tentang pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik dan non fisik di desa.

Apabila ada kunjungan ke desa kelihatannya kurang dilakukan secara perorangan, melainkan dalam bentuk kelompok kerja, rombongan atau dalam suatu Tim Terpadu. Kunjungan mereka diatur secara protokoler, terutama bagi pejabat yang memiliki kedudukan menengah keatas, sehingga mereka sangat terbatas waktunya untuk berdialog dengan masyarakat terutama orang-orang miskin. Pada umumnya ketika tiba di desa rombongan dijemput oleh aparat desa dan elite desa, yang berbaur dengan masyarakat dan terkadang mengerahkan anak sekolah yang sedang belajar untuk menjemput tamu dari kota atau dengan kata lain anak sekolah diliburkan untuk meramaikan suasana penjemputan. Fenomena ini banyak kita temui ketika warga desa menunggu kedatangan rombongan Tim Penilai Perlombaan Desa, Tim Penilai Program Peningkatan Peranan Wanita menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS), Tim Penilai Posyandu dari Kabupaten dan Provinsi, termasuk Tim Penilai Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) dan lain-lain.

Oleh karena terdesak waktu sehingga kunjungan mereka tidak pernah tuntas dan seringkali meninggalkan permasalahan baru di desa. Sikap tergesa-gesa terkadang muncul seolah-olah rombongan mereka diperlukan di tempat lain. Misalnya ketika diadakan diskusi dengan masyarakat desa tidak semua yang ingin bertanya diberi kesempatan karena alasan waktu terbatas. Dengan

dalih seperti ini menyebabkan masyarakat desa ada yang tidak puas dan begitu wisatawan tadi kembali ke kota, masyarakat desa diselimuti ketidakpastian. Ketidakpastian yang terjadi karena belum menemukan jawaban terhadap permasalahannya, sebagai akibat tidak tersedianya alokasi waktu untuk menanyakan permasalahan yang dihadapi di desanya.

Masyarakat desa menjadi penasaran tetapi wisatawan pembangunan desa, setelah tiba dikota menilai kunjungannya berhasil dilihat dari antusias masyarakat yang menjemputnya dengan ucapan “Kunjungan tadi ramai” atau “pesertanya cukup banyak”. Perkataan “kunjungan tadi ramai” atau “pesertanya cukup banyak” seringkali dilontarkan pejabat politis dan birokrat serta tamu yang mendanai kegiatan didesa. Sebagai pendamping penulis pun terbuai dengan ucapannya, karena dibalik dari keramaian dan banyaknya yang datang belum tentu menyelesaikan masalah masyarakat desa seperti masalah kemiskinan, pendidikan, kesehatan dan infrastruktur serta masalah-masalah lainnya. Masyarakat yang datang meramaikan kunjungan orang luar bisa jadi hanya merupakan partisipasi semu, bukan tumbuh dari kesadarannya sendiri mencari informasi karena selama ini orang desa sudah terbiasa dimobilisasi. Dari rasa penasaran itu, sekali lagi yang menjadi tumpuan kesalahan diletakkan pada waktu yang terbatas bukan kesalahan dari orang luar yang berkunjung ke desa.

Untuk praktisi yang berkecimpung dalam bidang pembangunan desa, fenomena wisata pembangunan desa sulit diungkapkan secara terbuka, karena apabila hal itu dilakukan sama saja dengan upaya introspeksi dengan mengkritik diri sendiri. Masalah ini kurang dimiliki oleh petugas pembangunan desa kecuali bagi mereka yang mau menerima kritik dalam pekerjaannya. Dikalangan politisi juga melakukan hal yang sama dengan melakukan kunjungan ke desa untuk menarik simpati rakyat desa. Mereka mengunjungi desa dalam waktu yang singkat sehingga tidak semua permasalahan di desa dapat direkam sebagai masukan untuk pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan upaya perbaikan kehidupan masyarakat desa. Untuk politisi perlu dibedakan antara kedekatan dan kepedulian dengan masyarakat desa. Kedekatan bisa dilihat dari kehadiran memenuhi undangan terhadap suatu kegiatan didesa, baik kegiatan pribadi maupun kelompok. Sedangkan kepedulian adalah merupakan keberpihakan

kepada masyarakat, melalui bentuk program dan kegiatan serta alokasi anggaran yang ditujukan kepada perbaikan taraf hidup masyarakat desa.

Dalam perkembangannya wisata pembangunan desa banyak dikritik, karena kegiatan yang dilakukan tidak sesuai dengan substansi mengenai wisata. Dalam kamus bahasa Indonesia karangan Tanti Yuniar disebutkan bahwa wisata adalah, berpergian bersama-sama untuk memperluas pengetahuan, pelesir, dan piknik atau bersenang-senang. Kenyataannya hampir setiap kunjungan yang dilaksanakan lebih mengedepankan atau lebih banyak waktu digunakan untuk kegiatan piknik dari pada kegiatan menambah pengetahuan, sehingga banyak kalangan menilai sebagai kegiatan yang mubazir atau pemborosan belaka.

Gambaran peristiwa seperti diatas dapat dilihat apabila kita mengikuti rombongan kunjungan pejabat pemerintah ke desa. Begitu tiba di desa dijemput oleh elite desa kemudian mereka disuguhi kegiatan seremonial dengan durasi waktu yang lama, termasuk hidangan makanan yang telah dipersiapkan tuan rumah. Masyarakat desa merasa senang atas kunjungan itu. Dalam suasana senang dan gembira terkadang dimanfaatkan oleh orang tertentu didesa, untuk menyampaikan permohonan bantuan kepada pejabat yang datang didesanya. Oleh karena banyaknya waktu digunakan untuk seremonial, sehingga waktu yang digunakan untuk membahas permasalahan terbatas. Dengan demikian permasalahan yang dibahas tidak terlaksana secara maksimal. Pada akhirnya informasi yang dibutuhkan dari rakyat desa sebagai sumber pengetahuan untuk bahan pengambilan kebijakan menjadi terbatas. Kalau ada informasi dari masyarakat desa itupun biasanya bersumber dari elite desa, bukan informasi langsung dari masyarakat miskin yang membutuhkan perhatian untuk diperbaiki kehidupannya.

Untuk komparasi ada pengalaman penulis yang dinilai kontradiksi dengan kelemahan dari wisata pembangunan desa yang selama ini banyak kita temui. Ketika penulis mendampingi tamu dari Field Officer salah satu lembaga internasional untuk suatu kunjungan sosialisasi program di desa model Kelangsungan Hidup Perkembangan Perlindungan Ibu dan Anak(KHPPIA), maka pada saat tiba di desa penulis kaget atas tindakannya yang tidak pernah

penulis duga sebelumnya. Semua kegiatan seremonial yang dipersiapkan untuk menyambut tamu tersebut diminta untuk ditiadakan dari jadwal acara kegiatan.

Hal ini sangat berbeda dengan kebiasaan jika ada kunjungan pejabat pemerintah ke desa yang penuh dengan seremoni. Masyarakat desa dan aparat desa merasa kecewa karena kegiatan penyambutan tidak dilaksanakan, termasuk aparat kecamatan yang mempersiapkan sambutan penerimaan tetapi batal disampaikan pada kegiatan sosialisasi tersebut. Tetapi setelah penulis diskusikan dengan tamu mengenai masalah itu, baru penulis mengetahui kalau tamu yang datang tidak suka dengan seremoni karena menurut dia banyak menyita waktu dan menunggu stakeholder terkait satu persatu merupakan pekerjaan melelahkan.

Sebelum sosialisasi dimulai dia hanya meminta kepada kepala desa membuka pertemuan dan setelah itu dia langsung mengorganisir pertemuan dan mengecek peserta sesuai jumlah dan unsur yang diundang. Dia mengatur waktu serta menerapkan waktu istirahat secara ketat sampai pertemuan selesai. Setelah menyampaikan materi kemudian dia berdiskusi dengan tujuan menggali informasi dari warga desa. Selama proses diskusi berlangsung dicatat oleh notulen dan ketika Tim sosialisasi kembali ada kesimpulan pertemuan yang diberikan kepada setiap peserta untuk dipelajari kembali dan masukan dari peserta menjadi informasi berharga untuk bahan penyusunan program kegiatan berikutnya. Bahkan untuk pertemuan selanjutnya Tim Fasilitator Kabupaten dan Kecamatan menginap selama 5 (lima) hari di desa, dengan tujuan menggali informasi lebih mendalam yang berkaitan dengan kepentingan dan pengembangan program KHPPIA di desa. Melalui kegiatan Participatory Rural Appraisal (PRA), Tim fasilitator Kabupaten dan Kecamatan diajak berbaur bersama masyarakat, sehingga terjadi interaksi yang lebih intens guna mengurangi kesenjangan antara orang luar dengan orang desa. Dengan hilangnya sekat dari keduanya maka warga masyarakat dengan leluasa mengungkapkan permasalahan yang dihadapi, sehingga tidak ada lagi sesuatu hal didesanya yang perlu ditutupi kecuali aib pribadi.

Untuk tidak memberikan dikotomi antara wisatawan pembangunan desa dari kalangan pegawai pemerintah dengan pegawai dari lembaga donor

internasional, maka dari pengalaman yang kontradiksi sebagaimana diuraikan sebelumnya ada pelajaran yang bisa dipetik untuk mengurangi kelemahan wisata pembangunan desa. Pengalaman yang bisa diperoleh bahwa apapun bentuk kunjungan yang dilaksanakan agar tetap mengutamakan substansi permasalahan yang dibahas hingga tuntas. Senantiasa lebih banyak waktu digunakan untuk membuka ruang dialog dengan masyarakat untuk mengungkapkan fakta terhadap masalah yang dihadapi serta disiplin memanfaatkan waktu sampai pertemuan selesai. Dengan demikian masyarakat desa yang ditinggalkan setelah kunjungan mereka dapat memperoleh manfaat terhadap kunjungan kita didesanya.

C. WISATAWAN PEMBANGUNAN DESA

Wisatawan pembangunan desa adalah seseorang atau kelompok dan atau rombongan yang melakukan perjalanan ke desa dengan berbagai tujuan dan gaya yang berlainan, mereka mungkin dari luar negeri, dari pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten dan Kecamatan. Wisatawan ini berasal dari berbagai kalangan mulai dari pegawai pemerintah, politisi, petugas pertanian dan peternakan, petugas pendidikan dan kesehatan, petugas pembangunan desa, peneliti, konsultan sampai kepada pegawai badan pemberi bantuan dan lain-lain. Dari berbagai kalangan tersebut kesemuanya memiliki latar belakang yang berbeda-beda dilihat dari pendidikan, keahlian, kebiasaan dan pengalaman. Meskipun diantara mereka semua memiliki perbedaan, namun mereka memiliki 3 (tiga) ciri umum yaitu; mereka datang dari kota, mereka ingin melihat sesuatu dan mereka terdesak oleh waktu. (Chambers ; 1987 : 17).

Meskipun wisata pembangunan desa dianggap memiliki kelemahan namun kelihatannya sulit dihindari dalam pelaksanaan pembangunan desa. Dengan tidak mengurangi pemahaman kita terhadap wisata pembangunan desa seperti dikemukakan oleh Robert Chambers, yang terfokus pada kunjungan singkat dari berbagai kalangan orang luar ke desa untuk tujuan mencari informasi. Maka dalam upaya memperluas wawasan kita mengenai wisata pembangunan desa penulis mencoba mengembangkan pemahaman berdasarkan pengalaman yang penulis lalui dan amati. Berdasarkan pengamatan penulis bahwa wisata pembangunan desa tidak hanya dilakukan melalui kunjungan singkat kalangan orang luar ke desa, tetapi ada pula yang mengarah kepada

kegiatan untuk menambah wawasan, pengetahuan dan keterampilan baik yang dilakukan oleh aparat pemerintah desa dan kelompok-kelompok masyarakat ke luar desanya dengan tujuan setelah kembali ke desanya mampu menerapkan pengetahuan dan ketrampilan yang diperolehnya. Termasuk aparat pemerintah daerah yang melaksanakan tugas pokok dan fungsi pembinaan dalam memfasilitasi masyarakat desa untuk pelaksanaan program pembangunan desa.

Sebagai tambahan pemahaman dapat kita lihat akhir-akhir ini, yaitu berkembangnya wisata Program dan Kegiatan yang dilaksanakan oleh Tim tertentu secara terpadu. Mungkin saja kita telah melaksanakan wisata pembangunan desa sesuai dengan tugas dan fungsi yang dijalankan, namun hal itu tidak disadari karena kurangnya pemahaman kita tentang gejalanya sehingga wisata yang dilakukan tidak proporsional, sebab lebih mengutamakan unsur piknik atau rekreasinya dari pada proses menambah pengetahuan dan ketrampilan.

Setelah kita memahami fenomena dan perilaku wisatawan pembangunan desa seperti diuraikan didepan, maka untuk mengetahui siapa saja wisatawan pembangunan desa penulis membagi kedalam 4 (empat) tipe sebagai berikut :

1. Kalangan orang luar (*out sider*)
2. Aparat pemerintah daerah
3. Aparat pemerintah desa dan kelompok-kelompok masyarakat desa
4. Tim pelaksana program dan kegiatan di desa

Untuk memahami secara cermat dari 4(empat) tipe wisatawan pembangunan desa maka dapat dijelaskan pada uraian berikut in:

1. Kalangan Orang Luar (*Out Sider*).

Wisata pembangunan desa dilihat dari kunjungan singkat ke desa yang dilakukan oleh kalangan orang luar, seperti aparat pemerintah pusat dan provinsi, politisi, konsultan, peneliti, pegawai dari lembaga pemberi bantuan dari lembaga internasional. Jika wisatawan pembangunan desa dari kalangan aparat birokrasi ke desa biasanya mereka melakukan sosialisasi program atau pembinaan terhadap program yang sedang atau akan berlangsung di desa. Tetapi

jika yang berkunjung ke desa adalah pegawai dari perwakilan lembaga pemberi bantuan (donor) biasanya diantar oleh konsultan pusat dan provinsi serta kabupaten didampingi dari instansi teknis dari pemerintah daerah.

Kunjungan tersebut disertai jurnalis untuk meliput kegiatan selama berkunjung di desa. Masyarakat desa kelihatan sangat senang dan ceria diliput dan menikmati cahaya kamera dari jurnalis. Hanya saja hasil foto kunjungan tersebut tidak disampaikan kepada masyarakat desa. Sasaran kunjungan adalah kegiatan yang ada di desa yang sumber dananya mendapat bantuan dari donor internasional. Kecenderungan yang terjadi hanya kegiatan yang dinilai berhasil menjadi prioritas untuk diperlihatkan dilapangan dan jarang diperlihatkan kegiatan yang kurang berhasil. Tujuannya supaya kegiatan yang berhasil itu dapat berkelanjutan setelah diyakinkan oleh konsultan pendamping seperti kegiatan pembangunan irigasi, bendungan, jalan dan jembatan, pertanian, kesehatan, pendidikan dan lain-lain.

Bahkan ada pula dari mereka melakukan perjalanan ke desa untuk kepentingan perencanaan, fasilitasi kegiatan, penelitian, monitoring dan evaluasi terhadap kegiatan yang dibiayai APBN, APBD Provinsi dan APBD Kabupaten. Jika peneliti atau Tim Monitoring dan Evaluasi berkunjung ke desa mereka membawa format untuk diisi oleh masyarakat desa yang menjadi kelompok sasaran. Sebelum pengisian format tersebut terlebih dahulu diberikan penjelasan secara singkat terhadap data yang diperlukan sesuai kepentingan dari peneliti atau Tim monitoring dan evaluasi. Wisatawan pembangunan desa pada tipe pertama ini lebih banyak memperlihatkan kunjungan orang luar ke desa dalam waktu singkat sesuai kepentingannya dan biasanya mereka lakukan tidak rutin sehingga kunjungan mereka hanya sewaktu waktu saja atau bersifat temporer.

2. Aparat Pemerintah Daerah.

Wisata pembangunan desa dimaksudkan sebagai perjalanan yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah yang telah diatur waktunya biasanya 2 (dua) sampai 3 (tiga) hari berdasarkan surat penugasan dari atasan langsung. Tujuannya untuk menghadiri suatu kegiatan seperti sosialisasi, seminar, lokakarya, workshop, pertemuan koordinasi dan lain-lain yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi atau pemerintah pusat termasuk lembaga-lembaga lain yang

akan melakukan kegiatan pembangunan di desa. Mereka yang berwisata adalah aparat pemerintah daerah dari berbagai Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) Kabupaten yang biasanya memiliki program dan kegiatan pembangunan di desa seperti aparat perencana, petugas pembangunan desa, petugas pertanian, petugas kesehatan, pendidikan dan lain-lain.

Tujuannya untuk menambah wawasan, pengetahuan dan keterampilan sehingga apabila dia kembali ke daerahnya atau di kabupatennya mampu memfasilitasi masyarakat desa dalam membangun desanya dari berbagai aspek kehidupan. Dari pengamatan penulis sebetulnya terlalu banyak perjalanan yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah baik secara perorangan maupun berkelompok yang melibatkan berbagai OPD. Bahkan tidak berlebihan kalau dikatakan perjalanan yang dilakukan seperti berjamaah atau perjalanan umrah. Jumlah pegawai yang melakukan perjalanan dinas biasanya akan kelihatan pada saat mereka berada di ruang tunggu bandara, untuk bersiap-siap naik pesawat menuju daerah tujuan sesuai dengan yang tertulis dalam Surat Perintah Perjalanan Dinas (SPPD).

Hasil perjalanan dari penugasan diharapkan dapat ditindak lanjuti setelah kembali, namun faktanya hanya menjadi cerita pribadi yang tidak dapat diterapkan untuk orang lain terlebih masyarakat desa. Ketidakmampuan menerapkan apa yang didapatkan dari perjalanan mereka, disebabkan karena pegawai yang melakukan perjalanan memiliki kemampuan yang terbatas. Maksudnya pegawai tersebut tidak mampu mentransformasikan ilmu pengetahuan yang diperoleh kepada masyarakat desa. Kelemahan ini muncul dari penugasan terhadap pegawai yang kurang memiliki kompetensi, tetapi pegawai tersebut lebih banyak kedekatan dengan atasan yang memberi penugasan. Sebetulnya cukup banyak pegawai yang memenuhi kriteria sesuai kompetensinya, namun sangat disayangkan karena bukan dari pegawai itu yang diberi penugasan.

Dengan memperhatikan fenomena tersebut yang sudah lama berlangsung dilingkungan pemerintah daerah, maka penulis menyadari dengan suatu autokritik. Bahwa jika dihitung secara matematis betapa besarnya pengeluaran dana pemerintah daerah terhadap perjalanan dinas, yang dilakukan dengan

model wisata dibandingkan dengan perjalanan dinas untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan serta ketrampilan teknis.

Disadari pula bahwa tidak semua aparat pemerintah daerah melakukan hal seperti itu, karena ada juga yang dinilai layak namun dalam jumlah terbatas yang memiliki kompetensi dan niat baik untuk menerapkan apa yang diperoleh dari hasil perjalanan yang ditugaskan dari atasannya. Kendalanya adalah karena gagasan atau ide untuk menerapkan terhadap pengetahuan yang diperoleh, biasanya kurang direspon oleh penentu kebijakan secara berjenjang. Dampaknya pegawai tersebut kehilangan inisiatif, kreatifitas dan motivasi untuk bekerja memfasilitasi masyarakat desa sesuai tanggung jawabnya sebagai pegawai yang pernah diberi penugasan dari atasannya.

Wisatawan pembangunan desa pada tipe kedua ini menekankan pada upaya peningkatan kapasitas aparat pemerintah daerah yang akan melakukan kegiatan pembinaan dan fasilitasi pengembangan masyarakat desa, yang merupakan suatu bagian dari tugas pokoknya secara rutin dalam pembangunan desa.

3. Aparat Pemerintah Desa dan Kelompok-Kelompok Masyarakat Desa.

Wisata pembangunan desa diartikan sebagai kegiatan studi banding atau kunjungan kerja (kunker) yang dilakukan oleh aparat pemerintah desa, seperti kepala desa, sekretaris desa, kepala seksi dan urusan dan kepala dusun serta pengurus lembaga kemasyarakatan desa. Selain itu termasuk kelompok tani, kelompok peternak, kelompok petani pemakai air dan kader-kader lain di desa yang merupakan pelopor atau pionir sebagai agen perubahan (*agent of change*) di masyarakat. Kelompok-kelompok masyarakat tersebut merupakan orang-orang pilihan yang diharapkan menjadi motivator di desa, untuk menghantarkan masyarakat desa menuju perubahan kehidupan yang lebih baik.

Tujuan studi banding untuk mendapatkan pengetahuan dan keterampilan serta pengalaman di daerah tujuan yang dikunjungi, dengan harapan agar dapat diterapkan di desanya setelah kembali sesuai situasi dan kondisi serta potensi sumber daya yang dimiliki. Mereka diajak untuk mengunjungi desa-desa yang

telah maju di daerah lain baik dalam wilayah provinsi maupun di luar provinsi. Dengan maksud membuka wawasan mereka agar mampu untuk mengembangkan dan memajukan desanya. Dengan melihat perbandingan kemajuan dari desa lain yang mereka kunjungi diharapkan untuk lebih cepat mengadopsi berbagai pola dan model pengembangan kegiatan secara langsung, mengingat masyarakat desa lebih sering mengutamakan unsur praksis dari pada teoritis. Untuk wisatawan pembangunan desa pada kategori ketiga ini lebih difokuskan pada kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh unsur pemerintah desa dan komponen masyarakat desa sebagai motivator, untuk memperoleh pengetahuan dan ketrampilan di luar desanya dengan harapan dapat diterapkan setelah mereka kembali didesanya.

4. Tim Pelaksana Program dan Kegiatan di Desa.

Wisata pembangunan desa dimaknai sebagai perjalanan program dan kegiatan yang dilakukan oleh Tim pelaksana, dengan tujuan untuk akselerasi dalam mengubah kehidupan pedesaan. Program dan kegiatan pembangunan desa dari berbagai aspek kehidupan di wisatakan ke desa oleh Tim pelaksana kegiatan dengan dukungan dana dari pemerintah pusat atau dari lembaga-lembaga donor internasional. Akan tetapi dalam perjalanan program dan kegiatan ternyata kurang mendukung terciptanya perubahan untuk memandirikan masyarakat desa, karena yang nampak dipermukaan malah menciptakan ketergantungan sehingga mereka jauh dari kemandirian.

Setelah program pembangunan desa diwisatakan ke masyarakat sesuai target waktu tertentu, maka program tersebut hanya dibiarkan begitu saja seadanya tanpa fasilitasi secara berkelanjutan di masyarakat desa. Hal ini karena bantuan teknis dan pendanaan telah diberhentikan sesuai perjanjian kesepahaman dengan pihak pemberi bantuan (donor). Kelihatannya masih kurang upaya replikasi dari pemerintah daerah untuk pengembangannya, sebagai program lanjutan termasuk kurangnya evaluasi terhadap program yang ditinggalkan di desa. Adapun informasi yang menggambarkan keberhasilan atau kegagalan suatu program dan kegiatan sangat terbatas. Idealnya program pembangunan desa yang telah dilaksanakan supaya di evaluasi, terutama program yang dibiayai dari bantuan luar negeri baik melalui pinjaman maupun

bentuk hibah. Hasil evaluasi tersebut menjadi bahan referensi untuk penyempurnaan dan peningkatan program yang nantinya dapat dibiayai melalui APBD Kabupaten dan APBDesa.

Pada tipe keempat ini tidak menekankan pada perjalanan orang luar ke desa atau perjalanan untuk peningkatan kapasitas aparat pemerintah daerah dan peningkatan kapasitas komponen masyarakat desa, melainkan perjalanan program dan kegiatan yang telah di wisatakan ke desa baik yang dilakukan oleh aparat birokrasi pemerintah maupun kerjasama dengan donor internasional. Dalam perjalanan program dan kegiatan, pembinaannya kurang berkelanjutan sehingga kurang memberi manfaat bagi kehidupan masyarakat desa. Kegiatan pembangunan berjalan di desa selama ada intervensi dari lembaga pemberi bantuan yang membiayai kegiatan pembangunan desa baik secara sektoral maupun terpadu.

D. DAMPAK WISATA PEMBANGUNAN DESA.

Berdasarkan penjelasan dan pemahaman kita mengenai tipe wisatawan pembangunan desa sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka apabila dicermati secara mendalam nampak bahwa setiap tipe wisatawan pembangunan desa dapat menimbulkan dampak terhadap masyarakat desa.

Adapun dampak wisata pembanguna desa dapat dijelaskan sesuai tipenya seperti diuraikan berikut ini :

1. Tipe dari Kalangan Orang Luar.

Bahwa mengenai dampak tipe pertama dari Kalangan Orang Luar adalah informasi yang disampaikan masyarakat desa secara polos dan lugas kepada wisatawan ketika berkunjung ke desa baik dalam bentuk usulan atau kebutuhan mereka, direkap ke dalam format yang telah dipersiapkan sebelumnya baik data kuantitatif maupun data kualitatif. Meskipun masyarakat desa diberikan penjelasan tentang maksud dan tujuan data tersebut dalam prakteknya setelah data dikompilasi dan dianalisis bahkan dibuat kesimpulan untuk direkomendasikan, namun hasilnya tidak pernah dikomunikasikan ke desa karena menjadi tradisi bahwa hasil penelitian atau pendataan bukan menjadi konsumsi masyarakat desa. Pengetahuan masyarakat terhadap hasil pendataan

tidak diketahui hasilnya. Akibatnya informasi yang pernah mereka sampaikan melalui data menjadi kabur, sehingga apa yang dilakukan oleh wisatawan tersebut hanya menjadi budak survey saja (Chambers; 1987: 66).

Terlalu banyak usulan yang merupakan kebutuhan masyarakat desa termasuk penelitian yang dilakukan di desa dengan pengambilan data secara tergesa-gesa karena terikat waktu dan biaya, sehingga data yang diperoleh terkadang belum mencerminkan representasi dari sasaran penelitian. Akibatnya data tersebut dapat menjadi bias apalagi jika respondennya bukan orang yang tepat untuk memberikan informasi. Selama ini penulis jarang melihat ada suatu hasil penelitian atau pendataan di desa dipaparkan secara terbuka agar masyarakat dapat memahaminya. Ketidakjelasan dari hasil pendataan ini lalu kemudian memunculkan sikap apatis. Mereka bersikap apatis jika secara tiba-tiba ada program dan kegiatan yang datang di desanya, dengan alasan bahwa mereka tidak mengetahui proses awalnya apakah program itu buah dari pendataan atau usulan yang pernah dilakukan atau mungkin kegiatan itu muncul begitu saja sebagai kepedulian pemerintah.

Dampaknya bahwa partisipasi masyarakat desa mulai dari identifikasi masalah, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi tidak dapat terwujud secara maksimal, karena rasa memiliki (sense of belonging) tidak tercipta dilingkungan pedesaan yang pada gilirannya program dan kegiatan tersebut sulit berkelanjutan. Kegiatan lain seperti monitoring dan evaluasi proyek juga demikian, hasilnya jarang ditransparansikan kepada masyarakat desa. Sehingga jika kita meminta masukan dalam upaya perbaikan program mereka sulit memberikan informasi, bahkan mereka tidak mau terlibat terutama program pembangunan desa yang pelaksanaannya berkelanjutan sesuai dengan target waktu yang telah ditentukan. Seharusnya informasi masyarakat itulah yang dibutuhkan untuk perbaikan kegiatan, karena dari hasil kegiatan itu nantinya masyarakat desa itu sendiri yang akan menikmatinya baik untuk masa kini dan masa yang akan datang di desanya.

2. Tipe dari Aparat Pemerintah Daerah.

Untuk tipe yang kedua ini dari Aparat Pemerintah Daerah dapat dijelaskan bahwa pegawai dari aparat pemerintah daerah pada Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) Kabupaten sebelum berangkat melaksanakan tugas mengikuti pertemuan sosialisasi atau pertemuan lainnya memiliki semangat yang tinggi dan menggebu-gebu, karena didorong oleh rasa ingin tahu dari materi pertemuan yang diikuti baik di pusat maupun di provinsi. Tetapi ketika pertemuan berlangsung di tempat tujuan semangat menggebu-gebu tadi berangsur-angsur surut, setelah narasumber memaparkan berbagai materi secara bergantian sesuai jadwal pertemuan. Oleh karena pegawai yang ditugasi merasa ada kesulitan memahami materi, terlebih lagi mereka dibayangi keraguan akan kemampuan mentransformasikan pengetahuan tersebut kemasyarakat desa. Setelah dia kembali kedaerahnya dan selanjutnya apa yang diperoleh selama pertemuan akan diaplikasikan di desa.

Mungkin saja pegawai yang ditugaskan ditunjuk begitu saja oleh atasannya tanpa memperhatikan kapasitas yang dimiliki, termasuk integritas, etos kerja dan dedikasinya. Sementara pekerjaan mereka nanti sebagai fasilitator bukan hal yang mudah, karena menuntut kemampuan individu dan kesabaran yang tinggi untuk menghadapi dan memfasilitasi masyarakat desa yang begitu kompleks. Biasanya pegawai yang dipanggil mengikuti pertemuan adalah pegawai yang mempunyai eselon tertentu, namun jika dicermati tidak semua pegawai yang memegang eselon tertentu mampu melakukan tugas fasilitasi dengan baik. Hal ini karena bisa saja mereka hanya memiliki kemampuan administratif yang didukung oleh pangkat dan masa kerja yang tinggi. Oleh karena tugas fasilitasi ini tidak mudah dilakukan kecuali orang yang ingin bekerja secara profesional dan memiliki kepedulian yang tinggi untuk bekerja bersama masyarakat desa.

Dampak yang mungkin dapat diprediksi jika fasilitatornya memiliki kemampuan yang terbatas, maka dapat dipastikan bahwa masyarakat desa yang difasilitasi akan mengalami keterbatasan pula. Kemungkinan materi yang disampaikan dapat direspon dengan sikap kurang menerima atau bahkan menolak. Dampak lebih jauh masyarakat desa dapat melakukan resistensi

terhadap program dan kegiatan yang disampaikan, karena maksud dan tujuan serta sasaran program hanya dipahami secara parsial dan sekilas bukan dalam bentuk pemahaman yang komprehensif.

Jika ide, gagasan dan inovasi yang disampaikan dapat menimbulkan ancaman terhadap kehidupan mereka yang berdampak mengubah kebiasaan yang sudah mapan, maka kemungkinan inovasi tersebut sulit diterima dan walaupun diterima memerlukan proses yang panjang. Oleh karena masyarakat desa dalam kehidupannya seringkali memegang prinsip “utamakan selamat” (safety first), sehingga setiap perubahan yang datang dilingkungannya lebih banyak dinilai sebagai ancaman dalam kehidupannya.

Misalnya ketika petani diperkenalkan dengan penggunaan benih padi unggul tidak serta merta mereka terima dan kalau diterima biasanya memerlukan waktu lama, karena mereka sudah terbiasa menggunakan bibit lokal dengan konsekuensi produksi padi yang rendah. Tantangan yang dihadapi fasilitator pembangunan desa tidak mudah, karena mengubah perilaku masyarakat desa dari yang menolak inovasi menjadi menerima dan menerapkannya dalam kehidupan mereka di desa. Hal ini merupakan pekerjaan yang menantang dan membutuhkan dedikasi yang tinggi dan sikap sabar dalam menghadapi mereka yang difasilitasi.

3. Tipe dari Aparat Pemerintah Desa dan Kelompok-Kelompok Masyarakat Desa.

Adapun untuk tipe ketiga dari aparat pemerintah desa dan kelompok-kelompok masyarakat desa dapat dilihat dari pelaksanaan kegiatan studi banding atau kunjungan kerja yang biasanya diorganisir oleh OPD di Kabupaten. Biayanya ada yang ditanggung sendiri oleh peserta dari desa, tetapi ada pula diprogramkan oleh OPD yang anggarannya diatur tersendiri dalam Dokumen Penggunaan Anggaran (DPA). Peserta studi banding ini dari berbagai elemen masyarakat desa sesuai dengan obyek atau sasaran yang akan dikunjungi dan didampingi oleh aparat birokrasi dari OPD Kabupaten. Maksud kunjungan ada yang mengarah kepada peningkatan kapasitas masyarakat desa melalui pelatihan atau orientasi terhadap peraturan-peraturan yang masih dianggap baru. Selain itu ada pula melalui kunjungan langsung ke desa yang telah mendapat predikat juara

baik tingkat provinsi maupun tingkat nasional. Misalnya desa yang memperoleh predikat juara perlombaan desa, juara persatuan petani pemakai air (P3A), juara kelompok pemakai air (Pokmair), juara kelompok tani, juara posyandu dan lain-lain.

Secara umum lokasi studi banding ini berada di luar atau dalam wilayah provinsi dan hampir tidak pernah dilaksanakan dalam kabupaten itu sendiri, misalnya dari desa ke kecamatan dalam satu kabupaten. Lokasi kunjungan yang tidak asing lagi selama ini adalah kawasan barat Indonesia, yaitu dari berbagai Kabupaten di Jawa dan Bali serta Sumatera, karena daerah tersebut dianggap lebih maju dari kawasan timur Indonesia. Dalam kaitannya dengan studi banding atau kunjungan kerja ini penulis pernah mengalami adanya kesalahan, yaitu ketika rekrutmen elemen-elemen masyarakat desa yang akan menjadi peserta studi banding. Rasa percaya diri yang terlalu tinggi kepada kepala desa biasanya mengawali ketidaktepatan dalam memilih peserta, apalagi jika biayanya ditanggung oleh OPD sendiri.

Meskipun permintaan peserta telah dijelaskan mengenai unsur-unsurnya dari desa yang ditetapkan dalam pemanggilan seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD), perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan desa (LKD), kader-kader desa. Namun dari unsur-unsur tersebut yang direkomendasikan pemerintah desa banyak yang tidak sesuai dengan permintaan. Hal ini karena peserta hanya di tunjuk secara langsung dan kurang mempertimbangkan keberlanjutannya setelah mereka kembali dari studi banding untuk diterapkan di desanya. Misalnya, peserta yang dikirim karena kedekatan dengan kepala desa yang masih hubungan keluarga, hubungan kerja, tim sukses pilkades, kader dadakan dan yang paling tragis jika pemuda desa yang sedang berlibur di desanya ikut menjadi peserta studi banding juga.

Kelemahan dari rekrutmen peserta yang kurang tepat ini nampak setelah tiba dilokasi kunjungan. Mereka kurang merespon penjelasan yang disampaikan narasumber di lokasi kunjungan, kurang agresif mencari data dan informasi, sehingga apabila diminta kesimpulan sementara dari hasil kunjungan mereka tidak mampu menjelaskan secara mendetail. Mereka merasa minder dan kurang

menyatu dengan temannya terutama mendiskusikan informasi yang didapatkan dilokasi kunjungan.

Peserta kelihatan bersemangat jika pendamping atau pimpinan rombongan memberikan peluang menggunakan waktu untuk menikmati panorama kota di lokasi kunjungan, sehingga mereka tergesa-gesa menggali informasi dan berimplikasi terhadap kurang tuntasnya informasi yang didapatkan di lokasi kunjungan. Penggunaan alokasi waktu di lokasi kunjungan biasanya jauh lebih singkat, meskipun pimpinan rombongan telah memberikan panduan. Kebanyakan waktu terpakai diluar sasaran kunjungan, sehingga unsur pikniknya lebih terasa dari pada kegiatan menambah wawasan dan pengetahuan untuk dijadikan bahan perbandingan antara desa mereka dengan desa yang dikunjungi.

Dampak yang terjadi jika mereka kembali di desanya tidak dapat berbuat sesuatu karena mereka dari awal memang tidak mempunyai keseriusan untuk merespon dan menggali informasi, untuk selanjutnya dapat diterapkan di desanya sesuai situasi dan kondisi serta pengalaman yang didapatkan selama studi banding. Harapan masyarakat yang disandarkan kepada mereka sebagai agen perubahan (agent of change) di desanya kurang tercipta dengan baik, namun secara pribadi dapat menjadi kebanggaan yang bersangkutan karena memiliki pengalaman kunjungan ke daerah lain yang dapat mereka ceritakan kepada sesama warga desa, bukan pengalaman pelaksanaan program yang dapat diadopsi di daerah kunjungan untuk diterapkan di desanya. Pengalaman yang diketahui adalah pengalaman berwisata di daerah yang dikunjungi.

4. Tipe dari Tim Pelaksana Program dan Kegiatan di Desa.

Mengenai tipe keempat ini dari Tim pelaksana program dan kegiatan di Desa, dapat dijelaskan bahwa program dan kegiatan yang diwisatakan ke desa biasanya didesain dari atas dengan dilengkapi petunjuk teknis operasional kegiatan. Sebelum kegiatan dimulai diawali dengan sosialisasi dari provinsi, kabupaten, kecamatan sampai ke desa. Ciri khas dari kegiatan yang akan dilaksanakan di desa adalah adanya pembentukan lembaga baru, yang bertanggung jawab melaksanakan program dan kegiatan di desa. Meskipun sebetulnya telah ada kelembagaan di desa yang sudah dikenal dan diakui keberadaannya oleh masyarakat dan berfungsi dengan baik, tetapi kelihatannya

lembaga tersebut tidak dimanfaatkan sebagai wadah dalam pengembangan program dan kegiatan seperti Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa, Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga, Karang Taruna, Kelompok Usaha Bersama (KUBE), Persatuan Petani Pemakai Air(P3A), Kelompok Tani, Posyandu dan lembaga – lembaga lain.

Kelembagaan baru yang dibawa oleh suatu program dapat dilihat seperti Program Inpres Desa Tertinggal dengan membentuk Pokmas IDT, Pengembangan usaha ekonomi masyarakat dengan membentuk kelembagaan Kelompok UED-SP, Pendayagunaan Teknologi Pedesaan dengan kelembagaan Pos Pelayanan teknologi pedesaan dan Program pengembangan infrastruktur perdesaan dengan membentuk Organisasi Masyarakat Setempat (OMS) selaku pelaksana kegiatan dilapangan. Program lain seperti Program Penyediaan Air Bersih dan Sanitasi Berbasis Masyarakat dengan membentuk kelembagaan baru Kelompok Pamsimas, meskipun didesa telah ada lembaga yang sudah dikenal masyarakat desa dengan Kelompok Pemakai Air (Pokmair).

Fenomena seperti ini sudah cukup lama berlangsung terhadap setiap program pembangunan yang masuk ke desa. Setelah penulis mengamati dari tahun ke tahun ternyata pembentukan kelembagaan baru merupakan simbol atau label, yang menunjukkan identitas kegiatan dari berbagai Kementerian dan Lembaga (dahulu departemen dan non departemen) termasuk lembaga donor yang mempunyai program dan kegiatan di desa. Kita tidak pernah berpikir untuk menata atau membenahi lembaga yang sudah ada di desa. Secara sepintas kelembagaan baru yang dibentuk ini kurang melembaga dimasyarakat karena pembentukannya seolah-olah hanya untuk menjawab dan memenuhi kepentingan proyek, yang memiliki batas waktu pelaksanaan dan pendanaan serta bantuan teknis sesuai perjanjian kerjasama dengan pihak pemberi bantuan.

Dampaknya bahwa program pembangunan desa yang membawa kelembagaan baru tidak bisa bertahan lama karena kelembagaan tersebut bukan dibentuk atas inisiatif dan prakarsa masyarakat desa, bahkan ada kelembagaan dibentuk secara terburu-buru karena untuk kepentingan politis. Untuk menyikapi terhadap pembentukan kelembagaan baru, maka cukup menarik pendapat yang dikemukakan Anwar dan Suradisastra dalam Syafaat (1997:247) bahwa

pembangunan yang mampu memanfaatkan kelembagaan lokal dalam proses pembangunan di pedesaan akan mampu mencapai tujuan pembangunan(pertumbuhan dan pemerataan) secara harmonis.Hal ini karena kelembagaan lokal bersifat fleksibel mampu menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi dalam lingkungannya dan mempunyai fungsi yang menekankan pada aspek sustainability dan equitability.

Kemudian lebih lanjut dikatakan Syafaat(1997:251)bahwa organisasi formal yang diperkenalkan oleh pemerintah belum berakar dalam masyarakat bahkan ada yang tidak diterima, dan terjadilah apa yang disebut kekacauan budaya dalam masyarakat.Keadaan ini direfleksikan oleh kegagalan dalam setiap program pembangunan. Adapun dampak yang lain adalah masyarakat desa menjadi bingung mengatur partisipasinya karena begitu banyaknya kelembagaan yang menuntut keterlibatan mereka terhadap setiap kegiatan di desa. Tidak mengherankan jika ada beberapa penduduk desa terpaksa merangkap jabatan terhadap beberapa lembaga didesa. Hal ini seringkali kita temukan pada saat penilaian perlombaan desa,ketika melakukan penilaian dari berbagai indikator dalam setiap kelembagaan di desa.

Jika dilihat aktivitasnya antara satu lembaga dengan lembaga lain sepertinya kurang bersinergi, sehingga yang terjadi didesa hanya menjadi lembaga papan nama saja. Gambaran seperti ini nampak jika kita mengunjungi Kantor Desa yang didepannya cukup banyak papan nama kelembagaan yang terpasang, bahkan ada yang menutupi dinding depan Kantor Desa.Namun jika diteliti ternyata kelembagaan tersebut tidak aktif lagi memberikan pelayanan di masyarakat, pengurusnya hampir bubar dan ada yang telah meninggalkan desanya karena program dan kegiatannya tidak berkelanjutan mengingat batas waktu dari program tersebut dianggap selesai sementara upaya replikasi belum dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

E. UPAYA MENGURANGI DAMPAK WISATA PEMBANGUNAN DESA

Dari gambaran mengenai dampak yang ditimbulkan oleh wisatawan pembangunan desa sebagaimana dideskripsikan terdahulu, maka dalam pelaksanaan pembangunan desa melalui cetak biru dari atas dengan model wisata pembangunan desa kelihatannya sulit dihindari. Bahkan akhir-akhir ini justru terjadi penguatan karena hampir semua OPD Kabupaten bermuara ke desa melaksanakan program dan kegiatan. Namun masih sangat disayangkan karena dalam implementasinya bersifat parsial, belum sepenuhnya dilakukan secara terpadu. Pengaruh egoisme sektoral nampaknya masih mewarnai pelaksanaan pembangunan desa hingga kini. Olehnya itu penulis teringat suatu kalimat yang pernah disampaikan Almarhum Prof. Dr. Koesnadi H, ketika menjadi Rektor Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Beliau mengatakan tidak ada masalah yang tidak dapat dipecahkan. Menurut penulis kalimat ini sangat tepat dan tentu tidak berlebihan kalau dikaitkan dengan masalah wisata pembangunan desa. Dalam arti setiap masalah yang terjadi dari wisata pembangunan desa sudah pasti ada pemecahannya.

Dalam upaya pemecahan masalah guna mengurangi dampak yang ditimbulkan di masyarakat sekaligus memperbaiki citra dari wisata pembangunan desa sesuai perkembangannya, maka penulis akan membahas secara berturut-turut dari ke 4 (empat) tipe wisatawan pembangunan desa sebagaimana pembagian sebelumnya. Adapun upaya untuk mengurangi dampak wisata pembangunan desa akan diuraikan seperti penjelasan setiap tipe dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Tipe Pertama.

- a) Bahwa siapapun orang luar yang berkunjung ke desa agar menghindari penggunaan waktu secara singkat dan sikap tergesa-gesa. Untuk itu perlu dipersiapkan alokasi waktu yang baik guna membuka ruang untuk berinteraksi atau berdialog dengan masyarakat, sehingga aspirasi yang disampaikan menjadi bahan informasi dalam pengambilan kebijakan untuk memperbaiki kehidupan mereka.

- b) Dalam berkomunikasi dengan warga desa hindari kesan menggurui mereka, terapkan fungsi fasilitator sehingga tidak ada kesenjangan antara masyarakat desa dengan wisatawan pembangunan desa.
- c) Dalam membuka dialog dengan masyarakat agar memberikan kesempatan yang sama kepada setiap elemen masyarakat termasuk kelompok miskin di desa. Berikan jawaban atas pertanyaan mereka secara tuntas sesuai regulasi yang ada dan hindari pernyataan yang sifatnya memberi harapan berupa janji. Jika terlalu banyak janji dan tidak ditepati akan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah.
- d) Tunjukkan agar masyarakat desa memberikan kepercayaan bahwa kegiatan yang berkaitan dengan kunjungan orang luar di desa bukan merupakan kegiatan seremonial belaka, tetapi kegiatan yang dapat memberikan solusi terhadap masalah yang dihadapi.
- e) Apabila memungkinkan maka tidak salah jika data dari desa dibahas secara bersama-sama antara kalangan orang luar dengan masyarakat desa, guna terciptanya kesamaan persepsi dalam memandang berbagai permasalahan yang terjadi di desa termasuk pemecahan masalahnya.
- f) Untuk membuka akses masyarakat desa terhadap informasi dari hasil kunjungan di desa, hendaknya data dan informasi dari desa setelah melalui pengolahan atau dianalisis maka hasilnya dapat ditransparansikan ke masyarakat desa. Tujuannya agar mereka dapat merasa memiliki data dan informasi tersebut, sehingga mereka dapat memahami situasi dan kondisi serta perkembangan dan permasalahan di desanya. Dengan adanya pemahaman mereka dapat lebih memudahkan untuk diajak berpartisipasi dalam mengatasi setiap permasalahan yang terjadi di desa mereka.

2. Tipe Kedua.

- a) Bahwa siapapun Kepala Organisasi Pemerintah Daerah di Kabupaten hendaknya jangan terlalu mudah menugaskan pegawai untuk meningkatkan kapasitas dalam bidang pembangunan desa atau bidang lainnya. Hendaknya bersifat selektif dengan

- mempertimbangkan bahwa pegawai yang ditugaskan memiliki kemampuan, integritas, etos kerja, motivasi dan dedikasi serta mampu mentransformasikan ilmu pengetahuan yang diperoleh kepada orang lain khususnya masyarakat desa.
- b) Jika aparat pemerintah daerah yang ditugaskan mengikuti kegiatan di Provinsi atau di Pusat, agar disiplin dan tekun dalam mengikuti kegiatan secara tuntas mulai dari awal sampai berakhirnya kegiatan berdasarkan jadwal pelaksanaan yang telah ditetapkan oleh panitia pelaksana. Hindari kebiasaan lama dengan hanya mengikuti kegiatan pembukaan dan penutupan saja, karena apabila hal ini tetap dilakukan maka informasi yang diperoleh tidak utuh. Dengan disiplin ini diharapkan dapat memahami dan sedapat mungkin menguasai materi serta mampu pula mentransformasikan ilmu pengetahuan yang diperoleh secara komprehensif di masyarakat desa.
- c) Dalam upaya pengembangan program dan kegiatan pembangunan desa dan program lainnya maka dipilih aparat yang memiliki kepedulian yang tinggi untuk bekerja bersama masyarakat desa. Oleh karena tugas dari aparat yang dipilih tidak ringan mengingat karakter dan sosial budaya masyarakat desa yang dihadapi berbeda-beda. Bisa terjadi respon masyarakat desa pada tahap awal menunjukkan sikap apatis, namun karena ketekunan dari aparat dalam bekerjasama sehingga pada tahap berikutnya muncul simpati dari masyarakat desa. Dengan adanya simpati merupakan modal utama untuk melakukan upaya fasilitasi terhadap pengembangan program pembangunan desa.
- d) Apabila simpati masyarakat desa telah tercipta maka hendaknya aparat dalam menjalankan tugasnya menunjukkan sikap profesional selaku fasilitator pembangunan desa. Selaku fasilitator dalam melayani masyarakat desa, agar memberikan perlakuan yang sama sehingga kehadirannya ditengah-tengah masyarakat memberikan manfaat bagi upaya perbaikan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa secara keseluruhan.

3. Tipe ketiga.

- a) Untuk kegiatan studi banding atau kunjungan kerja sebaiknya dipilih dan ditetapkan lokasi tujuan secara cermat, untuk menghindari kunjungan yang kurang memberi manfaat bagi peserta. Penetapan lokasi tujuan supaya memberikan nilai tambah bagi peserta, sehingga ada perbedaan yang signifikan terhadap perkembangan dan kemajuan yang dicapai di lokasi tujuan dibandingkan dengan desa asal peserta studi banding.
- b) Supaya kegiatan studi banding atau kunjungan kerja tidak terkesan hura-hura maka perlu dibuat analisa mengenai azas manfaat, biaya, efisiensi, dan efektivitas terhadap pelaksanaan studi banding. Termasuk memberikan pemahaman kepada peserta mengenai maksud dan tujuan serta tindak lanjut dari studi banding setelah kembali ke desa. Harapan kita bahwa hasil studi banding tersebut minimal ada yang dapat diterapkan setelah kembali di desanya.
- c) Dalam melakukan seleksi peserta agar direkrut aparat pemerintah desa atau kelompok-kelompok masyarakat yang anggotanya memiliki kemampuan untuk memotivasi dan bekerja sama dengan masyarakat desa, terutama yang mempunyai semangat juang dan pengabdian yang tinggi di masyarakat.
- d) Idealnya peserta studi banding diorganisir dengan baik dan membuat pembagian tugas sebelum tiba di lokasi tujuan. Tujuannya agar setiap peserta pada saat tiba di lokasi kunjungan dapat melaksanakan kegiatan pengumpulan data dan informasi secara terarah, memanfaatkan waktu dengan tepat dan tetap bekerja secara terpadu dalam bentuk teamwork.
- e) Bahwa apapun yang kita lakukan sesuai dengan maksud dan tujuan serta hasil yang akan dicapai dari studi banding sebaiknya dibuat laporan kegiatan kepada pihak yang membiayai, karena dengan laporan tersebut merupakan bagian dari pertanggungjawaban kepada publik. Dengan demikian kegiatan studi banding yang dilakukan bukan merupakan kegiatan mubazir dari segi biaya, waktu dan tenaga, karena ada manfaat yang diperoleh didalamnya.

4. Tipe Keempat.

- a) Bahwa program dan kegiatan yang diwisatakan oleh Tim Pelaksana dari Pemerintah atau lembaga donor internasional ke desa, hendaknya selektif membentuk kelembagaan baru sebagai wadah program dan kegiatan di masyarakat desa. Idealnya Tim Pelaksana kegiatan memberdayakan dan memanfaatkan lembaga-lembaga desa yang sudah ada, karena lembaga tersebut telah dikenal dan diakui bahkan sudah melembaga dalam kehidupan masyarakat desa. Kelembagaan baru yang dibentuk bukan merupakan jaminan akan terwujudnya keberlanjutan program dan kegiatan di desa.
- b) Jika kelembagaan yang ada di desa di nilai kinerjanya lemah, sementara program dan kegiatan yang akan dikembangkan di desa menuntut kelembagaan yang berkinerja baik, maka diperlukan penataan kelembagaan baik dari pengorganisasiannya, program dan kegiatannya, sarana dan prasarananya, maupun peningkatan SDM sebagai pengelola kelembagaan. Hal ini sangat penting karena melalui penataan kelembagaan diharapkan mampu mengelola kegiatan dengan baik dan beradaptasi dengan lingkungannya dimana kelembagaan tersebut berada untuk melayani masyarakat.
- c) Untuk tidak membingungkan masyarakat desa mengatur partisipasinya terhadap suatu lembaga sebaiknya perlu dihindari tumpang tindih (*over lapping*) kelembagaan di desa. Pengalaman menunjukkan bahwa adanya kesengajaan suatu program dan kegiatan membentuk kelembagaan baru di desa dan mengabaikan lembaga yang telah ada, sehingga kelembagaan tersebut hanya berfungsi pada saat ada intervensi baik dalam bentuk pendanaan maupun bantuan teknis sesuai target waktu yang ditetapkan oleh suatu program dan kegiatan. Ada kecenderungan bahwa untuk mengatasi kelemahan suatu lembaga maka harus membentuk lembaga baru dan tidak dengan membenahi lembaga yang ada (Moeljarto:1987:80). Akan lain halnya jika suatu kelembagaan telah melembaga di masyarakat, maka tanpa intervensi kepada lembaga tersebut akan tetap melakukan

kegiatannya secara berkelanjutan karena keberadaannya dibutuhkan oleh masyarakat.

- d) Program dan kegiatan yang telah dilaksanakan di desa perlu dicermati batas waktu pelaksanaannya. Tujuannya untuk mengantisipasi dan mempersiapkan langkah-langkah strategis agar program dan kegiatan tersebut dapat direplikasikan oleh Pemerintah Kabupaten dan masyarakat desa. Olehnya itu perlu dievaluasi mengenai azas manfaat, efisiensi dan efektivitas dari program dan kegiatan tersebut. Jika hasilnya dinilai memberi manfaat bagi masyarakat maka program dan kegiatan itu dapat dipertahankan untuk dikembangkan guna memenuhi kebutuhan masyarakat desa.
- e) Inventarisir aset-aset dari kegiatan yang dibiayai melalui APBN, bantuan luar negeri dan hibah untuk dilimpahkan menjadi aset Pemerintah Kabupaten di Desa dan jika memungkinkan menjadi aset desa, sehingga aset tersebut dapat dijaga dan dipelihara serta dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah desa serta masyarakat desa secara berkesinambungan. Dengan demikian asset yang dilimpahkan menjadi tidak mubazir karena merupakan tanggungjawab Pemerintah desa dalam pemanfaatannya.

BAB VII

BIAS PERKOTAAN DALAM PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA

A. INTERAKSI DESA-KOTA

Jika kita mendiskusikan tentang interaksi desa dan kota maka salah satu issue yang mengemuka adalah ketertinggalan desa dalam berbagai aspek dibanding dengan adanya kemajuan hidup di kota. Desa dan masyarakatnya masih berada pada kondisi serba kekurangan dan tertinggal dibanding kondisi masyarakat kota di berbagai aspek kehidupan, khususnya sosial ekonomi. Kota dipandang lebih sejahtera dari pada desa dari ukuran ekonomi (Suharto, 2016:1). Terdapat anggapan bahwa pembangunan nasional justru menciptakan kesenjangan antara antara desa dan kota. Pembangunan yang bias perkotaan semakin memperbesar disparitas antara desa dan kota. Tidak dapat dipungkiri bahwa ketika negara berkembang seperti Indonesia memulai pembangunannya lebih banyak diletakkan pada sektor industri, sehingga sektor pertanian bukan menjadi prioritas. Dengan adanya prioritas industri di perkotaan maka pertanian mulai terabaikan sehingga memberi dampak terhadap adanya kesenjangan antara desa dan kota.

Masalah kesenjangan tidak hanya terjadi antara desa dan kota tetapi juga dalam aspek yang luas, seperti kesenjangan antara negara maju dengan negara berkembang, negara kaya dengan negara miskin, termasuk kesenjangan antar daerah dan kesenjangan antara orang-orang kaya dan orang miskin. Kesenjangan yang terjadi di dalam derap pembangunan cenderung di ukur dengan pendapatan. Dalam pembicaraan masa kini diungkapkan dalam pernyataan seperti "dunia terbelah" dan "jurang yang semakin meluas", meskipun kalau diperhatikan dunia kita tidak terbelah, bahkan sebaliknya dunia itu satu. Kesenjangan diberbagai masyarakat dan negara timbul karena segala sesuatunya semakin terkait antara satu dengan lainnya (J E Goldthorpe, 1992:1).

Dalam kaitannya dengan pembangunan masyarakat desa, maka interaksi antara desa dan kota tidak terlepas dari kesenjangan, yang dapat berdampak pada munculnya dikotomi desa-kota. Menurut Chambers (1987:6) dikotomi desa-kota seperti hubungan dengan ilmu pengetahuan inti dan pinggiran. Disatu sisi, berdampingan unsur kaya, kota, industrialisasi, status yang tinggi; sedangkan

pada sisi lain, miskin, desa, pertanian dan status pinggiran yang rendah. Di lingkungan yang pertama, terdapat daya tarik menarik dan mengukuhkan kekuatan, kekuasaan, prestise, sumber daya, latihan yang profesional serta kemampuan untuk mengembangkan dan menyebarkan ilmu pengetahuan.

Jika kita melihat dimasa lalu yang terkait dengan terjadinya kesenjangan, maka sangat erat hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi. Sebagai gambaran selama periode 1969-1973 pertumbuhan ekonomi mencapai 8,66 persen pertahun dan kira-kira 7-8 persen pertahun dalam Pelita I dan II (Mubyarto, 1979:4). Dengan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi tersebut Bank dunia dalam World Development Report 1982 telah menaikkan kelas Indonesia dari kelompok ekonomi berpenghasilan rendah menjadi kelompok ekonomi berpenghasilan menengah.

Meskipun pertumbuhan ekonomi meningkat sampai 7 persen dan jumlah penduduk miskin menurun sampai tahun 1990 namun masalah ketimpangan tetap berlangsung. Pertumbuhan ekonomi yang pesat ternyata menimbulkan ketimpangan distribusi pendapatan antara penduduk kota dan desa. Selama periode pembangunan dari tahun 1987-1990 ketimpangan pendapatan penduduk kota dan desa terus meningkat yaitu pertumbuhan kemakmuran di pedesaan sekitar 11,4 persen pertahun dan di perkotaan sekitar 25,6 persen pertahun (Mubyarto, 1994:96). Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi yang berhasil ternyata lebih banyak dinikmati oleh penduduk kota daripada penduduk desa, sehingga tidak mengherankan apabila penduduk miskin lebih banyak di pedesaan.

Pembangunan dapat dikatakan berhasil dan bermakna apabila hasil pembangunan tersebut dapat dinikmati oleh sebagian besar masyarakat, terutama kelompok miskin. Pembangunan yang hanya mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi belaka, akan berakibat pada terabaikannya kelompok miskin dalam menikmati program-program pembangunan. Hal ini ditegaskan pula oleh Brook Field yang dikutip Norman Long (1992:4) bahwa pembangunan sebagai upaya pergerakan kearah kesejahteraan diharapkan dapat menurunkan tingkat kemiskinan, pengangguran serta ketimpangan yang dalam pelaksanaannya membutuhkan perubahan struktural dimasyarakat.

Ketidak mampuan strategi pertumbuhan mengatasi masalah kemiskinan dan ketimpangan antara pedesaan dan perkotaan maka menurut Mehmet dalam Effendi (1988:20) diperlukan suatu model pembangunan yang egalitarian dimana produksi dan konsumsi harus memenuhi baik kriteria efisiensi maupun pemerataan dan keadilan serta kebijaksanaan pemberantasan kemiskinan yang ditujukan untuk mengatasi berbagai bentuk disparitas, dan diperlukan transformasi politik yang membuka partisipasi dalam pengambilan keputusan.

Dalam konteks inilah pemerataan pembangunan kemudian menjadi issue sentral dalam proses pembangunan di Indonesia. Pemerataan pembangunan di usahakan pencapaiannya melalui strategi delapan jalur pemerataan yang bertujuan mengurangi ketimpangan dan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan pokok dan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Usaha yang telah dilakukan Pemerintah untuk mengurangi kemiskinan dan ketimpangan antara lain di implementasikan melalui kebijakan (Moeljarto, 1993). *Pertama*, mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dengan cara menyelenggarakan berbagai proyek Insruksi Presiden (Inpres) karena proyek itu akan mendatangkan pentrasferan sumber-sumber pembanguna dari pusat ke daerah. *Kedua*, mempermudah lapisan sosial miskin untuk memperoleh akses dalam berbagai pelayanan sosial seperti pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, air bersih, sanitasi dan lain-lain. *Ketiga*, penyediaan fasilitas-fasilitas kredit untuk masyarakat lapisan bawah seperti kupedes, kredit bimas pembangunan pertanian. *Keempat*, pembangunan Infrastruktur pedesaan, khususnya pembangunan pertanian. *Kelima*, pengembangan kelembagaan seperti program pengembangan wilayah (PPW), pengembangan kawasan terpadu (PKT), program peningkatan pendapatan petani kecil dan program pengentasan kemiskinan di desa tertinggal (IDT).

Secara konseptual kebijakan pembangunan seperti disebutkan di atas pada dasarnya bertujuan untuk mempercepat pemerataan pembangunan sehingga mengurangi terjadinya ketimpangan antara kota dan desa atau dengan kata lain dapat mengurangi secara bertahap perbedaan antara kota dan desa. Menurut Rahardjo (1999:4) bahwa salah satu faktor utama yang menyebabkan terjadinya perbedaan antara desa dan kota adalah faktor isolasi fisik, yang dapat pula

mengakibatkan terjadinya isolasi sosial dan kultural dalam arti kontak sosial dan kebudayaan tidak terjadi antara masyarakat desa dan kota.

Dalam upaya pengembangan masyarakat desa maka untuk mengatasi terjadinya isolasi fisik diprioritaskan pembangunan infrastruktur dipedesaan seperti jalan dan jembatan, agar masyarakat tidak terisolasi sehingga ada hubungan komunikasi yang lancar antara desa dan kota. Menurut Por Horton dalam buku “The Sociology” (1960) yang dikutip Nico Ngani dalam Wijaya (2000:31) dikatakan bahwa sejak tahun 1970 tidak ada lagi dikotomi kota dan desa. Hanya saja dalam penjelasan Horton tidak disebutkan faktor-faktor yang mempengaruhi sehingga tidak terjadi dikotomi desa dan kota. Akan tetapi paling tidak ini menunjukkan bahwa antara desa dan kota tidak ada lagi perbedaan yang ekstrim seperti jika kita melihat hubungan desa-kota dalam perspektif modernisasi dimana desa bersifat tradisional dan kota bersifat modern.

Dalam era globalisasi yang ditandai dengan kemajuan teknologi transportasi yang memberi kemudahan manusia untuk melakukan interaksi dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Kemudahan hidup yang diperoleh di kota dapat juga didapatkan di desa sekalipun lebih rendah tingkatannya, sehingga praktis tidak relevan lagi untuk membedakan desa dan kota. Perbedaan desa-kota sekedar berkaitan dengan pembagian wilayah administrasi yang dibentuk pemerintah guna memungkinkan terselenggarakan fungsi-fungsi administrasi negara termasuk relevan disimak dalam dimensi politik, ekonomi dan kelembagaan formal lainnya, namun kurang relevan dalam dimensi sosiologisnya (Rahardjo, 1999:15).

Meskipun tidak relevan secara sosiologis namun dalam pandangan pembangunan pedesaan yang paling mutakhir saat ini, melihat hubungan desa-kota selalu ditempatkan dalam hubungan keterkaitan (*linkages*) yang tidak terpisahkan dan hubungan yang saling memperkuat. Keterkaitan kota dan desa tidak terpisahkan dari struktur ekonomi global atau mata rantai kekuasaan global yang secara status quo cenderung ingin mempertahankan kemiskinan dan keterbelakangan pedesaan (Rustiadi dalam Satria.dkk, 2011:220). Oleh karena itu kita harus berhati-hati dan mewaspadaikan keinginan untuk berglobalisasi yang disertai dengan kepentingan-kepentingan untuk memperluas operasi perusahaan

trans nasional yang sebenarnya akan memperlemah perkembangan kawasan pedesaan.

B. FENOMENA BIAS PERKOTAAN

Menurut Dalal Clayton (2003) pedesaan di dunia ketiga atau negara-negara yang sedang berkembang secara umum dicirikan oleh tiga isu menonjol. *Pertama*, adalah masalah kemiskinan dan terbatasnya alternatif lapangan kerja. *Kedua*, adalah masalah pengelolaan sumberdaya lahan secara berkelanjutan, dan masalah-masalah terkait dengan hak untuk mengakses penggunaan sumberdaya utama khususnya jalan. *Ketiga*, masalah hubungan dan keterkaitannya keperkotaan (*urban linkages*), termasuk *spatial links* (aliran penduduk, barang, limbah, kapital/finansial serta informasi) dan *sectoral links* (keterkaitan dengan aktivitas-aktivitas berbasis pedesaan diperkotaan seperti *urban agriculture* dan masalah membangkitkan sektor manufaktur dan jasa di kawasan pedesaan dan implikasi terhadap perencanaan keterkaitan desa-kota.

Dari ketiga permasalahan tersebut diatas maka salah yang menarik untuk dikaji adalah keterkaitan desa-kota dalam pelaksanaan pembangunan desa. Untuk memperjelas hubungan itu di era tahun 1970-an, Lipton (1977) mengenalkan istilah *urban bias*, yaitu pedesaan secara politik, sosial dan ekonomi cenderung memiliki posisi melayani atau membantu perkotaan. Apabila kita mengamati pelaksanaan pembangunan masyarakat desa yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat pedesaan, maka seringkali kebijakan pembangunan yang dilaksanakan belum mencapai sasaran yang tepat dan optimal. Hal ini karena kebijakan yang dilaksanakan kurang memihak dan menguntungkan masyarakat desa sebab mengalami suatu bias perkotaan (*urban bias*). Kebijakan yang hanya menguntungkan masyarakat kota yang secara sosial dan ekonomi kondisi kehidupannya jauh lebih baik. Fenomena bias perkotaan dikemukakan oleh Praktino seperti yang dikutip Wijaya (2000:15) bahwa *public policy* cenderung urban bias sangat berafiliasi dan berkonsentrasi pada perkotaan.

Menurut Chambers (1985), bias-bias perkotaan secara sistematis telah menjaga mental para perencana sehingga tidak memungkinkan mereka memahami isu-isu dasar pedesaan akibat adanya: (1) insentif berkarir yang lebih baik di ibu kota, (2) rendahnya apresiasi atas peranan pertanian secara

ekonomi,(3) kecenderungan berkunjung secara singkat ke pedesaan karena ketidaknyamanan,(4) menghindari kunjungan saat-saat situasi terburuk,dan (5) keengganan mempertanyakan masalah-masalah kemiskinan dan kesulitan pada elite-elite desa berdiplomasi dan lain-lain.Dampaknya sebagian besar perencana tidak dapat memahami permasalahan pedesaan secara komprehensif dan mendalam,sehingga akhirnya cenderung memandang strategi urbanisasi sebagai pembangunan wilayah yang utama.Di luar pandangan yang *urban bias*,walaupun sangat minor terdapat pula ekstrim lain yakni pandangan yang *rural bias* atau pandangan yang bersifat *urban phobi*.Berbagai pihak cenderung memandang perkotaan sebagai parasit pedesaan secara ekstrim.Perkotaan tidak dipandang sebagai sistem yang secara positif dapat berpengaruh pada kemajuan pedesaan. (Rustiadi dalam Satria.dkk,2011:220).

Disadari bahwa tidak semua kebijakan pembangunan yang dilaksanakan dapat menimbulkan bias perkotaan, namun dalam kenyataannya terdapat beberapa bentuk program pembangunan setelah di kaji secara mendalam menunjukkan terjadinya bias perkotaan.Oleh karena itu argumentasi pemerintah untuk memihak kepada kepentingan masyarakat desa sebagai prioritas terabaikan, akibatnya upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa masih tertinggal jika dibandingkan dengan masyarakat kota.

Berdasarkan kajian Michael Lipton (1988:202) dalam tulisannya tentang “Bias Perkotaan dalam Perkembangan Dunia” dikemukakan bahwa konflik yang terjadi di negara sedang berkembang bukanlah antara tenaga kerja dan modal, serta bukan pula antara kepentingan asing dan kepentingan nasional. Akan tetapi konflik yang terjadi adalah antar kelas pedesaan dan kelas perkotaan. Selanjutnya dikatakan bahwa sektor pedesaan memiliki jumlah terbesar dari kemiskinan sedangkan perkotaan memiliki kelebihan dalam hal sumber daya manusia, organisasi dan kekuasaan.

Pertentangan yang terjadi akan dimenangkan oleh sektor perkotaan sehingga pembangunan lebih lambat dan tidak merata dipedesaan, karena alokasi sumber daya yang lebih mengutamakan daerah perkotaan. Perkotaan yang identik dengan industri dan pedesaan dengan pertanian menjadi tidak seimbang, karena alokasi pengeluaran pemerintah (*public expenditure*) yang memberi

prioritas sektor industri perkotaan dengan mengabaikan sektor pertanian yang merupakan bagian penting dalam meningkatkan pendapatan nasional.

Dari uraian terdahulu telah dijelaskan bahwa dengan berakhirnya isolasi fisik karena pengaruh perkembangan komunikasi dan transportasi sehingga secara sosiologis antara desa dan kota kurang relevan lagi untuk dibedakan, namun untuk pembahasan tulisan ini akan mengacu pada analisa Lipton dalam melihat perbedaan kota dan desa berdasarkan perbedaan alokasi sumber daya yang berakibat pada terjadinya ketidakseimbangan antara perkotaan dan pedesaan. Selanjutnya dikemukakan Lipton yang dikutip Alan Gilbert dan Josep Gugler (1996:56) bahwa perbedaan desa-kota adalah dalam hal upah yang dapat dilihat dari perbandingan pendapatan desa-kota yang didasarkan pada indeks standar upah dikota dan indeks kasar pendapatan pertanian, sehingga harga-harga yang telah ditentukan untuk hasil tanaman pangan.

Di Indonesia ada kebijakan pemerintah pada level pemasaran hasil produksi yaitu kebijakan penetapan harga dasar gabah, yang merupakan kebijakan lanjutan modernisasi pertanian untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani. Kebijakan penetapan harga dasar gabah ini sesungguhnya tidak lepas dari keinginan pemerintah untuk dapat mengendalikan harga beras dipasaran, sebagai prasyarat dalam menciptakan stabilitas masyarakat. Dengan dalih stabilitas masyarakat maka terjadi depolitisasi di tingkat petani di pedesaan. Kalau ditelaah kebijakan tersebut maka yang paling banyak memperoleh keuntungan didalamnya adalah masyarakat perkotaan, karena dengan pengendalian harga gabah/beras dipasaran mereka mendapatkan beras yang murah. Dampaknya petani dipedesaan mengalami kerugian karena tidak ada nilai surplus dari hasil penjualan produksinya.

Hak politik petani untuk memengaruhi kebijakan pemerintah yang merugikan dirinya sulit terlaksana karena tekanan pemerintah terlalu kuat sampai kepada birokrasi paling rendah, sehingga apapun kebijakan pemerintah mereka terima meskipun menimbulkan beban yang dapat membawa kerugian dan penderitaan petani di pedesaan. Untuk itu diperlukan pembangunan yang memihak kalangan bawah, negara atau pemerintah mengurangi kekuasaan politiknya untuk melakukan olah kekuasaan hegemonik terhadap

rakyatnya. Kesadaran akan keadilan dan ciri demokratisme (kesetaraan dan kesejajaran) menjadi penciri penting konsep pembangunan kontemporer terutama di era reformasi di Indonesia (Lincoln Arsyad, 2011:22)

C. BENTUK BIAS PERKOTAAN

Berdasarkan penjelasan di depan telah digambarkan bahwa fenomena bias perkotaan berkaitan dengan paradigma pembangunan yang dipusatkan pada pertumbuhan ekonomi, yang berdampak pada terjadinya ketidakseimbangan perkembangan antara sektor perkotaan dan pedesaan. Mengenai pembangunan bias perkotaan dan dampaknya terhadap kehidupan masyarakat desa dalam penerapannya mempunyai bentuk yang bervariasi. Dalam kebijakan pembangunan yang variatif seperti kebijakan pembangunan pada sektor tertentu di perkotaan, kebijakan tentang subsidi, kebijakan pemerintah tentang intervensi harga beras sampai kebijakan kultural.

Untuk melihat gambaran tentang pembangunan bias perkotaan dibawah ini akan diuraikan beberapa kebijakan yang selama ini terjadi di Indonesia, yang apabila diamati cukup memberi dampak kepada ketidakberdayaan masyarakat desa khususnya masyarakat desa yang miskin. Adapun kebijakan pemerintah yang bias perkotaan adalah :

1. Kebijakan pemerintah yang melihat pembangunan pedesaan sebagai subordinat dari pembangunan perkotaan.

Maksudnya pembangunan perkotaan yang utama, sedangkan pembangunan pedesaan bersifat menunjang pembangunan perkotaan. Jika kita perhatikan dimasa lalu mengenai pembangunan pedesaan, maka setelah ditelusuri dalam dokumen Repelita maka ada indikasi penganaknitirian pembangunan pedesaan. Sebagaimana dikemukakan oleh Mubyarto (1996) bahwa dalam Repelita kita memang tidak akan menemukan adanya suatu bab khusus yang membahas pembangunan pedesaan. Dalam klasifikasi Repelita, pembangunan pedesaan diletakkan sebagai salah satu bagian dari pembangunan daerah, yang meliputi pembangunan desa, pembangunan ruang daerah dan penataan agraria. Sehubungan dengan pembangunan perkotaan Repelita antara lain menggariskan bahwa pembangunan perkotaan perlu dilanjutkan dan ditingkatkan secara

terencana dan terpadu. Sedangkan pembangunan masyarakat desa, Repelita menggariskan bahwa pembangunan masyarakat desa perlu terus ditingkatkan terutama melalui pengembangan kemampuan sumber daya manusia termasuk penciptaan iklim yang mendorong tumbuhnya prakarsa dan swadaya masyarakat pedesaan.

Berdasarkan kedua penjelasan tersebut diatas dapat disaksikan betapa adanya semacam kesenjangan untuk disatu pihak meningkatkan pembangunan perkotaan secara terencana dan terpadu, sedangkan dipihak lain pembangunan pedesaan lebih banyak diserahkan pada prakarsa dan swadaya masyarakat desa sendiri. Penekanan pembangunan pedesaan pada pembangunan masyarakat secara tidak langsung merupakan pengakuan terhadap keterbelakangan masyarakat desa dibandingkan dengan masyarakat kota. Prioritas pada pembangunan perkotaan dimaksudkan bahwa perkotaan akan mengalami transformasi ekonomi lebih cepat dibandingkan dengan pedesaan.

Sebagai konsekuensi dari pengembangan perkotaan maka desakan kebutuhan lahan untuk pengembangan kawasan industri dan fasilitas pelayanan meningkat, menyebabkan lahan garapan petani dipinggiran kota banyak dialih fungsikan sehingga lahan pertanian dari tahun ke tahun mengalami penurunan. Masyarakat pinggiran ada yang sukarela menjual lahan garapan mereka kepada pemilik modal, tetapi ada pula secara terpaksa melepaskan lahan garapan mereka. Pengalihan, penggusuran dan pengusiran dengan cara-cara sistimatis menyebabkan para petani tersingkir.

Berdasarkan laporan surat kabar di kota-kota provinsi di Indonesia, bahwa sejak Juli 1994 sampai dengan September 1996 terdapat 891 pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang berupa "penyitaan lahan melalui berbagai cara " dan " perampasan lahan melalui berbagai cara ".Suatu jumlah yang luar biasa,mengingat bahwa yang dikemukakan dimedia massa berdasar kenyataan. Meskipun jenis sengketa tanah yang terjadi bervariasi,mayoritas sengketa adalah antara modal besar dengan rakyat penguasa tanah dan pembangunan infrastruktur milik pemerintah versus rakyat penguasa tanah (Noer Fauzi,2017:1-2). Selama pemerintahan orde baru sengketa tanah yang terjadi

adalah akibat dari ekspansi besar-besaran dari modal yang difasilitasi oleh hukum dan kebijakan pemerintah.

Dampaknya adalah orang-orang yang tasingkir tadi sebagian tetap tinggal di desa dengan tetap miskin dan yang lainnya mengadu nasib dikota. Oleh karena industri yang dikembangkan di perkotaan adalah industri yang menggunakan teknologi tinggi (*high technology*), sementara sumber daya manusia pedesaan yang melakukan migrasi ke kota kebanyakan berkualitas rendah. Dengan demikian mereka mengalami kesulitan dalam memasuki pasar kerja sektor modern, akibatnya terjadilah pengangguran terbuka yang sangat berpotensi menjadi sumber kerawanan sosial diperkotaan. Sementara itu keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari kebijakan industri mengalir ke pemilik modal yang berada di kota dari pada ke golongan miskin yang berada di pedesaan. (Roxborough dalam Effendi, 2000:13).

Dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa maka diperlukan upaya yang serius dari pemerintah untuk melihat sektor pertanian sebagai sektor potensial untuk dikembangkan sejajar dengan sektor industri, karena di samping dapat menciptakan lapangan kerja juga dapat meningkatkan pendapatan nasional. Berdasarkan pengamatan bahwa ketika krisis ekonomi berlangsung pada tahun 1997 sektor pertanian untuk komoditi tertentu tidak mengalami dampak krisis, bahkan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat karena nilai jualnya disesuaikan dengan perkembangan nilai dollar Amerika Serikat seperti komoditi kakao, lada dan udang. Sedangkan industri di perkotaan banyak yang *colaps* dan tutup terutama industri yang bahan bakunya diimport dari luar negeri, akibatnya timbul pemutusan hubungan kerja (PHK) yang berdampak pada masalah pengangguran di perkotaan.

Oleh karena itu agar terjadi keseimbangan pembangunan pedesaan dan perkotaan maka industrialisasi tidak hanya dipusatkan diperkotaan, tetapi juga perlu dikembangkan di pedesaan sesuai dengan kondisi, potensi dan sumberdaya lokal di pedesaan melalui pengembangan agroindustri, kerajinan dan pengembangan teknologi tepat guna yang dapat menyerap tenaga kerja di pedesaan. Menurut Mochtar Mas'ood (1994:98-99) bahwa dalam melihat hubungan antara masyarakat desa dengan masyarakat kota yang diperlukan

bukan pendekatan yang menekankan pembentukan kapital, tetapi yang lebih penting adalah memperhatikan tenaga kerja dan penyediaan lapangan kerja.

2. Kebijakan Pembangunan Pertanian di Indonesia melalui penetapan harga dasar gabah/ beras, merupakan indikasi adanya kebijakan Pemerintah yang bias perkotaan.

Kebijakan modernisasi pertanian di Indonesia melalui penerapan panca usaha tani kelihatannya tidak berhenti sampai disitu, tetapi ditindaklanjuti dengan kebijakan penetapan harga gabah/beras setiap tahun. Kebijakan ini sesungguhnya tidak lepas dari keinginan pemerintah untuk dapat mengendalikan harga beras di pasaran. Harga beras pada tingkat rendah dan stabil akan menekan upah buruh dan pegawai sebagai keunggulan kompetitif untuk menarik investor yang berujung pada peningkatan industri. Setiap kali terjadi harga dasar gabah /beras selalu diikuti dengan argumen untuk kesejahteraan petani.

Namun demikian apabila dicermati justru penetapan harga dasar tersebut yang membatasi petani menentukan harga sehingga petani lebih banyak dirugikan, karena mereka sulit menyesuaikan diri dengan prinsip-prinsip ekonomi yang dibutuhkan dalam proses produksi pertaniannya. Kalkulasi biaya produksi dan harga jual yang akan diterima petani tidak diperhitungkan pemerintah. Di samping itu kenaikan secara periodik harga dasar gabah/beras selalu juga di ikuti oleh kenaikan harga sarana produksi. Apalagi setelah subsidi pupuk dan pestisida dicabut pemerintah pada bulan Desember 1998 sehingga daya beli petani tidak pernah meningkat. Nasib petani lebih buruk dibandingkan buruh di sektor industri yang tingkat upah nominalnya diproteksi melalui instrumen upah minimum regional (UMR) baik secara geografis atau sektoral. (Ismawan, 2000:6).

Implikasinya yang diuntungkan dari kebijakan penetapan harga dasar gabah/beras adalah penduduk perkotaan yang menjadi konsumen beras, karena mereka dapat memperoleh beras dengan harga murah. Masyarakat non petani yang selama ini telah dikonstruksi untuk memperoleh beras murah, begitu terjadi lonjakan harga beras mereka akan protes sehingga muncul resistensi masyarakat

untuk mengancam kestabilan pemerintahan. Untuk itu diperlukan *political will* pemerintah

agar dapat memberlakukan kembali subsidi kepada petani. Namun subsidi yang diperlukan bukan subsidi konvensional dalam bentuk input produksi seperti benih, pupuk dan pestisida sebagaimana yang dilakukan selama ini. Oleh karena subsidi input yang diuntungkan adalah produsen atau penjual pupuk. Subsidi yang diperlukan adalah subsidi output produksi seperti subsidi harga. Dengan subsidi harga berarti pemerintah dapat membeli beras petani dengan harga tinggi kemudian dijual kepada masyarakat sedikit di bawahnya, sehingga subsidi tersebut dapat menyentuh sasaran karena membantu masyarakat luas khususnya masyarakat miskin perkotaan.

Subsidi harga di tingkat petani hendaknya diciptakan sebagai terobosan baru untuk stimulan, agar petani bersemangat berproduksi karena adanya jaminan pasar terhadap komoditi yang dihasilkan. Melalui subsidi harga diharapkan petani dapat memperoleh keuntungan, sehingga pada gilirannya dapat meningkatkan pendapatannya. Hal ini relevan dengan proposisi dari George Homan dalam Ritzer (2003:78) bahwa makin tinggi ganjaran (*reward*) yang diperoleh atau yang akan diperoleh makin besar kemungkinan sesuatu tingkahlaku akan diulang (*reinforcement*). Melalui stimulan harga yang menguntungkan, maka tanpa digerakkan dari pemerintah petani sendiri dapat melakukan proses produksi secara berkelanjutan. Dalam kaitannya dengan proposisi Homan dapat dijelaskan bahwa semakin tinggi keuntungan yang diperoleh petani, maka semakin besar pula tindakannya untuk diulangi dalam kegiatan usahatannya.

Sebaliknya jika subsidi harga tidak menguntungkan petani, maka yang dilakukan adalah (Scott, 1994:23), menerapkan etika moral subsistensi dengan mendahulukan keselamatan (*safety first*) dan termasuk juga upaya meminimalkan resiko (*minimizing risk*).

3. Kebijakan Pemerintah dibidang kesehatan yang cenderung bias perkotaan adalah kebijakan alokasi anggaran pembangunan kesehatan yang diprioritaskan pada pelayanan kesehatan kuratif termasuk pelayanan rumah sakit.

Kebijakan alokasi anggaran yang diprioritaskan pada pelayanan kuratif bukannya tanpa masalah, karena anggaran tersebut lebih banyak dinikmati oleh penduduk yang tidak miskin. Sebagian besar pelayanan rumah sakit ternyata hanya dinikmati oleh kelompok penduduk tidak miskin, terutama di perkotaan (Dwiyanto, 1992) ketimpangan akses antara penduduk miskin dan tidak miskin dalam pelayanan kesehatan. Sanitasi dan air bersih cukup memprihatinkan. Penduduk yang terlayani air minum perpipaan baru mencapai 9%, selebihnya masih mengambil langsung dari sumber yang tidak terlindungi (Kirmanto, 2006). Dalam kenyataannya bahwa sekitar 85% dari anggaran pembangunan kesehatan justru dialokasikan untuk pelayanan kuratif. Sementara pelayanan kesehatan preventif seperti pendidikan, penyuluhan kesehatan, imunisasi, sanitasi, air bersih dan perbaikan gizi yang banyak dinikmati oleh penduduk miskin hanya memperoleh anggaran sekitar 15%. (Dewanta, 1999:69).

Sebagaimana dirilis Kompas.Com(2015) pada tanggal 6 Juli 2015, bahwa anggaran kesehatan untuk tahun 2016 mengalami peningkatan. Kalau tahun 2015 mencapai 3,45 persen dari APBN maka untuk tahun 2016 mencapai 5,05 persen, kenaikannya 43 persen. Kenaikan anggaran difokuskan pada penguatan fasilitas kesehatan primer dan pemberdayaan masyarakat. Titik beratnya pada program promosi kesehatan dan pencegahan penyakit. Namun hal ini sedikit berbeda dengan pernyataan Ketua umum Ikatan Dokter Indonesia Zaenul Abidin; yang menyatakan peningkatan anggaran kesehatan harus dipakai untuk menjalankan program kesehatan yang bagus. Penambahan anggaran untuk sarana-prasarana puskesmas dinilai masih bersifat kuratif.

Kenyataan ini menjadi salah satu bukti dari adanya bias birokrasi yang cenderung memihak kelas menengah ke atas dalam penyelenggaraan pelayanan sosial, sehingga yang diuntungkan adalah penduduk perkotaan. Hal ini seperti diberitakan Detik.Com (Aditiasari:2015) bahwa penggunaan anggaran kesehatan tahun 2015 masih focus pada pengobatan dan penyembuhan penyakit.

Oleh karena itu tidak mengherankan kalau sebagian besar subsidi pemerintah untuk pelayanan sosial khususnya dibidang kesehatan justru dinikmati oleh penduduk yang tidak miskin di perkotaan.

Untuk itu agar subsidi pembangunan kesehatan dapat lebih merata ke pedesaan diperlukan adanya alokasi anggaran yang seimbang antara pelayanan kuratif dan pelayanan preventif. Apabila perlu justru pelayanan preventif lebih ditingkatkan, karena sampai sekarang derajat kesehatan masyarakat desa jauh lebih buruk dari pada masyarakat kota seperti masih tingginya angka kematian ibu melahirkan, angka kematian bayi dan balita serta rendahnya pemenuhan air bersih., sanitasi, kondisi gizi yang buruk dan sebagainya.

Dari berbagai bentuk kebijakan pemerintah yang dilaksanakan selama ini sebetulnya cukup banyak yang cenderung bias perkotaan. Namun dari ketiga bentuk kebijakan yang dikemukakan di atas dianggap sudah representatif untuk menjelaskan adanya kebijakan pembangunan bias perkotaan yang berdampak pada ketidakberdayaan masyarakat desa. Akibatnya mereka tidak dapat meningkatkan kesejahteraannya. Untuk itu pembangunan masyarakat desa yang dilakukan belum mencapai hasil yang optimal karena masalah kemiskinan dan ketimpangan antara desa dan kota masih tetap berlangsung, sehingga kesejahteraan masyarakat desa belum sepenuhnya dapat diwujudkan.

Dengan demikian kedepan pembangunan masyarakat desa perlu lebih ditingkatkan agar sejajar dan seimbang dengan pembangunan perkotaan, sehingga interaksi antara desa dan kota saling mendukung untuk tercapainya keberhasilan pembangunan di Indonesia.

D. DAMPAK BIAS PERKOTAAN

Bahwa pembangunan bias perkotaan yang berlangsung selama ini telah memberikan dampak kepada ketidakseimbangan antara sektor pedesaan dan sektor perkotaan, yang membawa implikasi terhadap terhambatnya proses pembangunan kesejahteraan masyarakat desa. Menurut Misra dan Bhooson yang dikutip oleh Taliziduhu Ndraha (1990:83) bahwa kemelatan yang dialami oleh masyarakat pedesaan disebabkan karena adanya hubungan eksploitatif antara kota dan desa. Sistem perkotaan disalah gunakan menjadi alat pengisap

yang mengurus kekayaan daerah pedesaan untuk kepentingan kota. Akibatnya hubungan fungsional antara kota dan desa terabaikan sehingga kesenjangan antara perkotaan dan pedesaan semakin besar (Friedman dalam Ndraha 1990. Ibid).

Pembanguna bias perkotaan pada dasarnya berkaitan dengan pendekatan pusat-pusat pertumbuhan (*growth center*) dengan meletakkan sektor industri sebagai sektor unggul. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan di negara sedang berkembang termasuk Indonesia dalam melaksanakan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa ada keyakinan bahwa meletakkan dan memusatkan industri dipusat-pusat pertumbuhan akan dapat memecahkan masalah keterbelakangan, keterbatasan peluang kerja dan kemiskinan di daerah pinggiran (pedesaan) (Effendi 2000:10). Secara terinci diyakini bahwa daerah belakang dapat berkembang melalui efek menyebar (*spread effect*) atau efek tetesan kebawah (*trickle down effects*) dari pusat-pusat pertumbuhan.

Diasumsikan bahwa para pekerja dikota yang bekerja disektor modern akan memperoleh kelebihan penghasilan dan diharapkan mampu menabung yang dapat digunakan untuk membiayai berbagai proyek pembangunan. Demikian juga para pengusaha dan pemilik modal yang beralokasi di pusat pertumbuhan di perkotaan diharapkan dapat menabung lebih banyak untuk proses akumulasi modal. Bila akumulasi modal sudah terjadi maka dapat digunakan untuk membiayai proyek-proyek sosial yang dapat menghapuskan keterbelakangan dan kemiskinan di pedesaan.

Dengan demikian sangat wajar jika pada tahap awal pembangunan sektor pertanian dipandang perlu untuk dikorbankan sementara agar modal dan pekerja murah yang dibutuhkan untuk industrialisasi dapat tersedia. Strategi pertumbuhan ini dipandang sebagai jalan pintas untuk mencapai peningkatan kesejahteraan rakyat; sehingga suatu masyarakat dapat mengakumulasi modal untuk kesinambungan pembangunan bila sektor modern (industri) dikembangkan (Effendi, 2000 :10).

Dalam perkembangannya menunjukkan bahwa strategi pertumbuhan telah gagal dan tidak mempunyai efek menyebar atau tetesan kebawah dari pusat-pusat pertumbuhan seperti yang direncanakan. Target pertumbuhan yang

dicapai tidak pernah dipikirkan mengenai cara meneteskan kue pembangunan dari pusat ke pedesaan agar lebih merata keseluruh lapisan masyarakat. Langkah yang telah ditempuh selama ini melalui berbagai program Inpres seperti Inpres bantuan desa, kesehatan, pendidikan dan berbagai penyaluran kredit ke pedesaan namun distribusi untuk pedesaan masih terbatas, sehingga hasil yang dicapai belum memenuhi sasaran untuk meningkatkan kehidupan masyarakat desa. Disamping itu karena penekanan pada pertumbuhan ekonomi maka program pembangunan yang dilaksanakan dengan pola *top down* yang proses perencanaan dan pendanaannya dilakukan dari perkotaan yang kurang memahami masalah yang dihadapi masyarakat desa sehingga seringkali program pembangunan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kebutuhan

masyarakat. Menurut Robert Chambers (1987) karena program pembangunan desa di desain oleh orang luar (*outsider*) dari kalangan birokrat pemerintah yang berasal dari perkotaan maka seringkali dalam pelaksanaan dapat menimbulkan urban bias. Bias perkotaan ini nampak dari perhatian mereka pada daerah-daerah yang dekat pinggiran kota yang dapat dijangkau dengan kendaraan secara lancar, sehingga masyarakat desa yang miskin di daerah terpencil luput dari perhatian mereka. Pembangunan yang dilaksanakan juga pada daerah-daerah yang mudah terlihat yang mengikuti jalan raya sehingga dapat pula menimbulkan bias *road side*. Proyek-proyek yang mengikuti jalan raya seperti pabrik, kantor, toko, dan prasarana pasar semuanya cenderung bertebaran di sepanjang jalan raya. Selanjutnya dikatakan Chambers bahwa pelayanan pemerintah yang dekat jalan raya pada umumnya lebih baik mutunya baik petugas maupun peralatannya lebih lengkap. Edward Henevald seperti dikutip Chambers (1987:18) menemukan dua buah sekolah dekat jalan raya trans Sumatera yang kelebihan guru sedangkan sekolah lainnya sejauh satu kilometer dari jalan raya kekurangan guru. Setiap membangun ruas jalan, harga lahan mendadak naik dan hanya orang-orang kaya atau yang berkuasa yang dapat mengambil keuntungan dari perkembangan itu.

Dari gambaran pembangunan bias perkotaan seperti diuraikan diatas yang difokuskan pada pembangunan daerah perkotaan dan cenderung mengabaikan masyarakat miskin yang terpencil, termasuk pembangunan fasilitas pelayanan pemerintah yang tidak merata karena hanya mengutamakan

pembangunan disepanjang jalan raya. Oleh karena itu masalah keterbelakangan, kemiskinan dan rendahnya kualitas sumber daya manusia di pedesaan belum mengalami perubahan yang berarti, justru kesenjangan sosial ekonomi dan perbedaan kualitas sumber daya manusia antara pedesaan dan perkotaan semakin menajam (Wong dan Saigol, 1984). Hubungan antara masyarakat kota dan desa bersifat satu arah (*top down*) dan ekstraktif bukan hubungan kerjasama dan saling mendukung, karena sumber daya pembangunan lebih dikuasi oleh masyarakat di perkotaan.

BAB VIII

KOOPTASI INSTITUSI LOKAL PEDESAAN

Pada bulan September 2000 berlangsung Konferensi Tingkat Tinggi(KTT) Millenium di New York,yang melahirkan Deklarasi Millenium.Deklarasi tersebut diadopsi oleh 189 negara serta ditandatangani oleh 147 Kepala Pemerintahan.Deklarasi Millenium berisikan Tujuan Pembangunan Millenium (*Millenium Development Goals*)yang dimulai dijalankan pada bulan September 2000 dan berakhir di tahun 2015.(Bappenas,2004:14). Deklarasi Millenium berisi komitmen negara masing-masing dan komunitas internasional untuk mencapai 8 buah Tujuan Pembangunan Milenium sebagai satu paket tujuan yang terukur untuk pembangunan dan pengentasan kemiskinan.

Untuk mengingat kembali dari 8 Tujuan Pembangunan Millenium sebagaimana diuraikan berikut ini:

1. Menanggulangi kemiskinan dan kelaparan
 - Pendapatan populasi dunia sehari \$10.000 dan menurunkan angka kemiskinan.
2. Mencapai pendidikan dasar untuk semua
 - Setiap penduduk dunia mendapatkan pendidikan dasar.
3. Mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan
 - Mengurangi perbedaan dan diskriminasi gender dalam pendidikan dasar dan menengah.
4. Menurunkan angka kematian anak
 - Mengurangi dua per tiga tingkat kematian anak-anak usia di bawah 5 tahun.
5. Meningkatkan kesehatan ibu
 - Mengurangi dua per tiga rasio kematian ibu dalam proses melahirkan.
6. Memerangi *HIV/AIDS*, malaria, dan penyakit menular lainnya
 - Menghentikan dan memulai pencegahan penyebaran *HIV/AIDS*, malaria dan penyakit berat lainnya.

7. Memastikan kelestarian lingkungan hidup
 - Mengintegrasikan prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan dalam kebijakan setiap negara dan program serta mengurangi hilangnya sumber daya lingkungan, mengurangi setengah dari jumlah orang yang tidak memiliki akses air minum yang sehat, dan mencapai pengembangan yang signifikan dalam kehidupan untuk sedikitnya 100 juta orang yang tinggal di daerah kumuh.
8. Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan
 - Mengembangkan perdagangan terbuka dan sistem keuangan yang berdasarkan aturan, dapat diterka dan tidak ada diskriminasi, membantu kebutuhan-kebutuhan khusus negara-negara kurang berkembang dan negara-negara terpencil dan kepulauan-kepulauan kecil, mengusahakan persetujuan mengenai masalah utang negara-negara berkembang dan membuat hutang lebih dapat ditanggung dalam jangka panjang, mengembangkan usaha produktif yang layak dijalankan untuk kaum muda, menyediakan akses obat penting yang terjangkau dalam negara berkembang, dan dalam kerjasama dengan pihak swasta membangun adanya penyerapan keuntungan dari teknologi-teknologi baru, terutama teknologi informasi dan komunikasi.

Dari kedelapan tujuan MDGs yang akan dicapai sampai tahun 2015 maka salah satu tujuan yang sangat krusial adalah menanggulangi kemiskinan dan kelaparan. Dengan mencermati tujuan dan target yang akan dicapai khususnya penanggulangan kemiskinan dan kelaparan, maka sangat terkait dengan upaya menciptakan ketersediaan, distribusi dan kemudahan masyarakat memperoleh pangan. Oleh karena Tujuan Pembangunan Millenium telah berakhir pada tahun 2015 yang menghasilkan berkurangnya jumlah penduduk miskin sekitar setengahnya. Kemudian pada tanggal 25-27 September 2015 terjadi pertemuan di Markas PBB di New York yang melahirkan deklarasi untuk meneruskan dan memantapkan MDGs yang dikenal dengan *Sustainable Development Goals (SDGs)*.

Sustainable Development Goals memiliki 5 pondasi yaitu manusia, planet, kesejahteraan, perdamaian, dan kemitraan yang ingin mencapai tiga tujuan mulia di tahun 2030 berupa mengakhiri kemiskinan, mencapai kesetaraan dan mengatasi perubahan iklim. Untuk mencapai tiga tujuan mulia tersebut, maka disusunlah 17 Tujuan Global (*Global Goals*).

Adapun 17 Tujuan Global (*Global Goals*) dimaksud adalah:

1 Tanpa kemiskinan.

- Tidak ada kemiskinan dalam bentuk apapun di seluruh penjuru dunia.

2 Tanpa kelaparan.

- Tidak ada lagi kelaparan, mencapai ketahanan pangan, perbaikan nutrisi, serta mendorong budidaya pertanian yang berkelanjutan.

3 Kesehatan yang baik dan kesejahteraan.

- Menjamin kehidupan yang sehat serta mendorong kesejahteraan hidup untuk seluruh masyarakat di segala umur.

4 Pendidikan berkualitas.

- Menjamin pemerataan pendidikan yang berkualitas dan meningkatkan kesempatan belajar untuk semua orang, menjamin pendidikan yang inklusif dan berkeadilan serta mendorong kesempatan belajar seumur hidup bagi semua orang.

5 Kesetaraan gender.

- Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan kaum ibu dan perempuan.

6 Air bersih dan sanitasi.

- Menjamin ketersediaan air bersih dan sanitasi yang berkelanjutan untuk semua orang.

7 Energi bersih dan terjangkau.

- Menjamin akses terhadap sumber energi yang terjangkau, terpercaya, berkelanjutan dan modern untuk semua orang.

8 Pertumbuhan ekonomi dan pekerjaan yang layak.

- Mendukung perkembangan ekonomi yang berkelanjutan dan inklusif, lapangan kerja yang penuh dan produktif, serta pekerjaan yang layak untuk semua orang.

9 Industri, inovasi dan infrastruktur.

- Membangun infrastruktur yang berkualitas, mendorong peningkatan industri yang inklusif dan berkelanjutan serta mendorong inovasi.

10 Mengurangi kesenjangan.

- Mengurangi ketidaksetaraan baik di dalam sebuah negara maupun di antara negara-negara di dunia.

11 Keberlanjutan kota dan komunitas.

- Membangun kota-kota serta pemukiman yang inklusif, berkualitas, aman, berketahanan dan berkelanjutan.

12 Konsumsi dan produksi bertanggungjawab.

- Menjamin keberlangsungan konsumsi dan pola produksi.

13 Aksi terhadap iklim.

- Bertindak cepat untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya.

14 Kehidupan bawah laut.

- Melestarikan dan menjaga keberlangsungan laut dan kehidupan sumber daya laut untuk perkembangan pembangunan yang berkelanjutan.

15 Kehidupan di darat.

- Melindungi, mengembalikan, dan meningkatkan keberlangsungan pemakaian ekosistem darat, mengelola hutan secara berkelanjutan, mengurangi tanah tandus serta tukar guling tanah, memerangi penggurunan, menghentikan dan memulihkan degradasi tanah, serta menghentikan kerugian keanekaragaman hayati.

16 Institusi peradilan yang kuat dan kedamaian.

- Meningkatkan perdamaian termasuk masyarakat untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses untuk keadilan bagi semua orang termasuk lembaga dan bertanggung jawab untuk seluruh kalangan, serta membangun institusi yang efektif, akuntabel, dan inklusif di seluruh tingkatan.

17 Kemitraan untuk mencapai tujuan.

- Memperkuat Implementasi dan menghidupkan kembali kemitraan global untuk pembangunan yang berkelanjutan.

Didalam Website [www global goals.org](http://www.globalgoals.org) dan wikipedia.org (2015) disebutkan bahwa menyikapi 17 tujuan global tersebut, Presiden Majelis Umum PBB menegaskan bahwa ambisi dari negara-negara anggota PBB tersebut hanya akan tercapai jika dunia telah damai, aman, serta menghormati hak asasi manusia bukan di dunia di mana investasi dalam persenjataan dan perang lebih besar sehingga menghancurkan sebagian besar sumber daya yang telah menjadi komitmen untuk berinvestasi dalam pembangunan berkelanjutan. Pemerintah setempat juga hanya akan berhasil dalam melaksanakan agenda besar ini jika adanya partisipasi luas yang berkelanjutan dari seluruh pemangku kepentingan seperti anggota parlemen, pemimpin daerah, masyarakat lokal, masyarakat sipil, pemuda, komunitas agama, serikat buruh, pelaku bisnis dan akademisi di seluruh dunia.

Dari ke 17 tujuan global sebagaimana diuraikan diatas yang merupakan kelanjutan dari MDG's, maka hal yang mendasar dari tujuan tersebut adalah pada urutan nomor 1 dan 2 yaitu *komitmen untuk menciptakan dunia tanpa kemiskinan dan kelaparan*. Tujuan untuk menghilangkan kemiskinan dan kelaparan sangat terkait dengan kemampuan suatu Negara dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi rakyatnya.

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia. Ancaman terhadap kemampuan menyediakan kebutuhan dasar berarti ancaman terhadap eksistensi kehidupan seseorang. Setiap individu cenderung berbuat apa saja ketika

eksistensi hidupnya terancam, sebab mereka ini akan dihadapkan pada suatu pilihan untuk tetap hidup atau perlahan-lahan menuju kematian. Kalau jumlah orang yang terancam banyak maka akan muncul kelompok terancam. Kelompok ini akan memosisikan kelompoknya pada posisi yang berlawanan dengan kelompok cukup pangan.

Untuk mengatasi munculnya kelompok masyarakat yang terancam kekurangan pangan maka ada suatu mekanisme sosial dimasyarakat, yang berfungsi untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan masyarakat yang kekurangan pangan seperti beras, jagung dan lain-lain dalam suatu wadah yang dikenal dengan Lumbung Pangan. Oleh karena lumbung pangan ini dikelola dan menjadi kewenangan pemerintah desa dalam membantu masyarakat yang kekurangan pangan pada waktu tertentu, sehingga lumbung pangan tersebut lebih dikenal dengan Lumbung Desa.

A. LUMBUNG DESA.

Lumbung desa ini terbentuk melalui ikatan sosial masyarakat desa untuk saling membantu sesama warga desa, yang merupakan usaha bersama untuk mengatasi terjadinya situasi dan kondisi kekurangan pangan. Diperdesaan yang sebagian besar penduduknya hidup disektor pertanian pernah tumbuh dan berkembang lumbung desa. Keberadaan lumbung desa terutama pada daerah perdesaan yang merupakan sentra produksi padi dan palawija.

Apabila kita diskusikan mengenai lumbung desa penulis yakin tidak banyak orang bisa mengetahuinya terutama dikalangan generasi muda di pedesaan. Tokoh masyarakat, tokoh agama dan pemuka adat di beberapa desa yang sempat penulis temui untuk mencari informasi tentang keberadaan lumbung desa, maka diperoleh jawaban dengan ucapan datar bahwa “lumbung desa dulu pernah ada dimasyarakat desa”. Dengan jawaban yang sederhana itu kemudian penulis menyimpulkan pula secara sederhana bahwa lumbung desa yang dulu pernah ada, kini hanya menjadi kenangan dan jarang dipublikasikan sebagai wujud dari nilai-nilai gotong royong masyarakat desa.

Secara terminologi lumbung dimaknai sebagai bangunan lebih kecil dari rumah, letaknya terpisah untuk menyimpan padi. Dalam kamus Bahasa Indonesia

yang disusun oleh Tanti Yuniar dijelaskan bahwa lumbung desa adalah bangunan untuk menyimpan pada milik masyarakat desa. Seiring dengan perkembangan politik di negeri ini melalui pemilihan langsung maka lumbung di populerkan oleh politisi selaku kandidat yang berkompetisi dengan istilah lumbung suara, yaitu daerah yang merupakan mayoritas suara yang akan memilih suatu partai tertentu dalam pemilu. Dipopulerkannya lumbung suara ini sehingga yang ada dalam pikiran masyarakat adalah lumbung suara dan bisa terjadi lumbung desa sudah terlupakan atau menjadi kenangan masa lalu saja.

Berdasarkan informasi dari Kepala Desa yang pernah menjabat selama 30 tahun, mengatakan bahwa dilihat dari fisik bangunan maka bentuk lumbung desa menyerupai bangunan rumah panggung ukuran sederhana yang diperuntukkan menyimpan hasil pertanian. Bangunan tersebut letaknya biasanya berdekatan atau masih satu lokasi dengan Kantor Desa. Pembentukan lumbung desa tersebut di prakarsai oleh tokoh masyarakat, tokoh agama secara bersama-sama dengan warga masyarakat di suatu desa. Tujuannya untuk membantu masyarakat yang mengalami kesulitan pangan karena terjadi kegagalan panen akibat kemarau panjang, kondisi paceklik, bencana alam seperti banjir. Lumbung desa merupakan usaha bersama dari masyarakat desa itu sendiri dengan menyisihkan sebagian dari hasil produksi pertaniannya atau pendapatannya untuk disimpan dalam lumbung desa. Keberadaan lumbung desa menjadi simbol adanya kekuatan masyarakat untuk saling membantu bagi masyarakat desa yang kekurangan pangan.

Tulisan ini akan mendeskripsikan perjalanan kooptasi lumbung desa sebagai institusi lokal pedesaan yang secara historis berfungsi sebagai lembaga ketahanan pangan pada tingkat komunitas. Dalam perkembangannya fungsi lumbung desa menurun, karena mengalami kooptasi yang merupakan dampak dari korporatisme negara pada era orde baru berkuasa.

Ketika Indonesia mengalami krisis ekonomi antara tahun 1996 sampai tahun 1999, maka ada upaya untuk memfungsikan kembali lumbung desa dengan merevitalisasi dalam bentuk Lumbung Pangan Masyarakat Desa (LPMD). Akan tetapi peranan dari LPMD kelihatan termarginalkan, karena disatu sisi akan difungsikan kembali sebagai lumbung pangan berbasis

masyarakat desa, tetapi disisi lain pemerintah mengambil alih peranan lumbung pangan tersebut melalui Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN).

Pada akhirnya terjadi benturan antara mengembangkan LPMD disatu sisi dan disisi lain melanggengkan Program Raskin. Secara praktis pemerintah desa lebih senang jika menerima program dari atas dari pada berupaya mengelola kegiatan sendiri meskipun terkait dengan kepentingan masyarakatnya. Dengan asumsi ini dapat dipastikan bahwa program Raskin dapat berkelanjutan di masyarakat desa, namun LPMD akan kehilangan energi karena dukungan pemerintah yang rendah sehingga tidak dikembangkan dalam masyarakat. Terlebih lagi jika kepala desa menerima insentif dari pemerintah kabupaten berupa dana untuk distribusi Raskin, yang dihitung dari jumlah rumah tangga miskin penerima Raskin. Melalui dana insentif ini kepala desa cukup bersemangat mempertahankan program Raskin agar tetap berjalan, sekaligus menunjukkan pembelaan kepala desa kepada penduduk miskin dengan mengurangi beban mereka melalui terpenuhinya kebutuhan dasar akan pangan.

Secara institusi keberadaan lumbung desa merupakan pranata sosial ekonomi masyarakat. Oleh karena itu seperti dikemukakan oleh Koentjaraningrat (1993 : 16), bahwa pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia untuk pencarian hidup, memproduksi, menimbun dan mendistribusikan harta dan benda, ialah *economic institutions*.

Dari penjelasan tersebut diatas dalam kaitannya dengan fungsi lumbung desa di masyarakat dapat digolongkan dalam institusi ekonomi, karena tujuan pembentukan lumbung desa adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui kegiatan menimbun, menyimpan dan mendistribusikan hasil produksi pangan kepada warga masyarakat yang kekurangan pangan. Untuk memahami keberadaan lumbung desa sebagai suatu institusi ekonomi di perdesaan paling tidak ada dua alasan yang dapat dikemukakan. *Pertama*, di masyarakat perdesaan dimasa lalu ada hubungan sosial yang menjadi kebiasaan berpola dan menjadi budaya masyarakat, ketika warga atau kelompok dalam masyarakat selesai panen maka dengan suka rela menyisihkan sebagian hasil panennya untuk disimpan dilumbung desa. Proses ini muncul dimasyarakat yang diawali dengan

kesadaran dan hubungan sosial yang saling mengenal untuk saling membantu sebagai cerminan kewajiban sosial yang berlangsung dalam kehidupannya. Ini berarti ada kelakuan yang berpola menjadi satu rangkaian dengan pola hubungan sosial (*the patten of social relationship*) yang berlangsung dalam kelompok atau masyarakat (Susetiawan; 1998:3). *Kedua*, ada nilai kebersamaan dalam masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk tolong-menolong sesama warga masyarakat desa. Tolong menolong ini dilakukan untuk membantu warga masyarakat yang kekurangan pangan, sehingga disparitas sosial tidak mencolok antara golongan kaya dengan golongan miskin di desa. Tolong-menolong ini disadari oleh masyarakat karena dalam segala aspek kehidupan manusia pada hakekatnya tergantung pada sesamanya karena itu ia harus berusaha untuk memelihara hubungan baik dengan sesamanya (Koentjaraningrat, 1993 : 62).

Untuk memelihara kebersamaan masyarakat dalam kegiatan lumbung desa, maka nilai tolong menolong yang ada dalam masyarakat meskipun tidak tertulis diwujudkan dalam tindakan nyata. Misalnya setiap warga masyarakat yang berhasil atau selesai panen karena menjadi kewajiban sosial mereka menyisihkan produksinya untuk disimpan di lumbung desa. Tujuannya adalah untuk dapat digunakan dalam membantu warga masyarakat yang kekurangan pangan. Hasil panen yang akan disimpan diatur sendiri oleh masyarakat dan setiap desa memiliki aturan yang berbeda. Tetapi biasanya disesuaikan dengan sedikit atau banyaknya jumlah hasil panen, bahkan terkadang jumlahnya tidak mengikat. Faktor yang utama adalah mereka dapat melakukan kewajiban sosialnya untuk membantu sesama warga masyarakat yang kesulitan kebutuhan pangan demi tercapainya kelangsungan hidupnya.

Ciri khas yang menandai keberadaan lumbung desa adalah adanya solidaritas masyarakat yang tinggi untuk menolong sesamanya dengan membantu meringankan beban yang dialami oleh warga masyarakat, akibat kemarau panjang atau bencana alam yang sering melanda daerah perdesaan. Dalam istilah Durkheim disebut masyarakat dengan solidaritas mekanik yang didasarkan pada suatu kesadaran kolektif (*Collective Consiousness*). (Paul Johnson, 1986: 183).

Kesadaran kolektif ini biasanya tumbuh dan berkembang pada masyarakat pedesaan yang ditandai dengan ikatan sosial bersifat primordial seperti ikatan keluarga atau kekerabatan, dekatnya letak geografis serta homogenitas masyarakat dalam pekerjaan dan kepercayaan. Dilihat dari karakteristik masyarakat seperti itu maka kesadaran kolektif ini berfungsi sebagai perekat sosial untuk mengatasi segala persoalan yang muncul dalam kelompok atau masyarakat untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, terutama dalam mengatasi persoalan kekurangan pangan. Fenomena seperti ini dapat kita temukan di desa-desa persawahan yang menghasilkan pangan dalam bentuk padi dan palawija.

B. KOOPTASI TERHADAP LUMBUNG DESA

Ketika Orde Baru berkuasa keberadaan lumbung desa sebagai suatu kegiatan yang berbasis komunitas tidak mampu berkembang karena fungsi-fungsi yang tadinya tradisional merupakan fungsi desa lambat laun dilaksanakan melalui intervensi Pemerintah (Tjokrowinoto; 1996 : 39). Dalam berbagai regulasi untuk mendukung pelaksanaan program pembangunan desa, negara melakukan proses penetrasi ke desa. Penetrasi dilakukan antara lain melalui kooptasi atau pembentukan lembaga baru yang didominasi negara maupun melalui pejabat negara yang ditugaskan di desa (Mas'ood,1994:126).

Lumbung desa dalam perkembangannya mengalami perubahan dari lembaga tradisional menjadi lembaga yang formal yaitu disebut dengan nama Lembaga Sosial Desa (LSD).Kemudian secara perlahan-lahan sampai pada tahun 1980, LSD ditingkatkan fungsinya menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) berdasarkan Kepres RI No. 28 tahun 1980. Lumbung Desa diintegrasikan ke dalam LKMD pada seksi perekonomian desa. Proses pengintegrasian lumbung desa ini ke dalam lembaga baru didalam LKMD disebut kooptasi.Kooptasi adalah pembentukan lembaga baru yang didominasi negara. Lembaga desa yang berbeda dengan bentuk birokratik baku yang ditetapkan oleh negara kehilangan keabsahannya. Misalnya penghapusan berbagai koperasi yang sudah ada di desa untuk digantikan oleh Koperasi Unit Desa.(Mas'ood,1994:127).

Penekanan atau pengkerdilan institusi tradisional untuk kemudian diganti dengan lembaga modern merupakan salah satu bentuk upaya menguasai masyarakat atau membuat masyarakat tidak berdaya, sehingga yang terjadi adalah ketergantungan masyarakat terhadap kekuasaan eksternal bersifat total.

Lumbung desa yang tumbuh dari kekuatan internal masyarakat mengalami proses pemandulan, karena lembaga yang dibentuk oleh pemerintah sebagai pengganti merupakan perpanjangan tangan birokrasi sehingga kekuasaan menjadi dominan. Akibatnya keberadaan lumbung desa sebagai suatu bentuk pertahanan masyarakat terhadap ketersediaan pangan menjadi tugas birokrasi pemerintah desa, sehingga masyarakat termarginalisasi dan peransertanya terhadap lumbung desa semakin tidak nampak di dalamnya. Bahkan masyarakat desa pada tahap awal kehilangan orientasi, karena ketidakmampuan mereka beradaptasi dengan lembaga baru yang dibentuk dari pemerintah supradesa.

LKMD yang diharapkan dapat menumbuhkan semangat gotong royong dan swadaya masyarakat dalam pengembangan lumbung desa, ternyata belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Oleh karena LKMD itu sendiri terjebak dalam ketergantungan kepada pemerintah, sehingga partisipasi yang diharapkan tumbuh dari bawah tidak berkembang di masyarakat. Namun yang terjadi kemudian adalah mobilisasi, yaitu segala kegiatan digerakkan dari atas. Jika ada partisipasi itu pun hanya merupakan partisipasi semu, bukan tumbuh dari kesadaran masyarakat desa itu sendiri.

Disamping itu terjadi kontradiksi antara pemerintah dan masyarakat desa dalam melihat keberadaan lumbung desa. Disatu sisi pemerintah melihat keberadaan lumbung desa identik dengan kemiskinan, identik dengan kerawanan pangan, maka perlahan-lahan institusi lumbung desa ditekan untuk tidak dikembangkan. Disisi lain masyarakat desa melihat bahwa keberadaan lumbung desa merupakan suatu bentuk kerja sama, yang diciptakan masyarakat untuk menolong anggota masyarakat yang mengalami krisis pangan karena terjadi kegagalan panen, bencana alam kekeringan dan lain-lain.

Oleh karena kekuasaan pemerintah lebih dominan dalam masyarakat pedesaan, maka pengelolaan lumbung desa diseragamkan terhadap semua desa

di Indonesia. Dengan keluarnya buku pedoman secara sentralistik untuk dijadikan petunjuk dalam pembinaan lumbung desa yang mengabaikan kondisi sosio kultural masyarakat setempat, sehingga perkembangan lumbung desa tidak berjalan karena bukan lagi menjadi kegiatan usaha yang tumbuh dari masyarakat. Pola hubungan sosial masyarakat yang telah melembaga dalam kegiatan lumbung desa menjadi pudar karena diambil alih fungsinya oleh pemerintah.

Kemudian perkembangan selanjutnya dengan adanya “Revolusi Hijau” dibidang pertanian melalui penerapan panca usaha tani yang implementasinya di Sulawesi Selatan dikenal dengan operasi *Lappo Ase, yang berarti tumpukan padi*. Gerakan Lappo Ase ini merupakan suatu gerakan terpadu untuk meningkatkan produksi padi dengan pola intensifikasi pertanian pada luas areal tertentu. Kegiatan ini ternyata membawa perubahan ditingkat petani terutama pada cara produksi masyarakat (*mode of production*) dari cara produksi subsisten ke cara produksi komersial. Dampaknya petani didorong untuk meningkatkan frekuensi panen yang selama ini sekali setahun menjadi 3 (tiga) kali setahun dengan tujuan utama meningkatkan produksi pangan seperti beras, jagung, palawija dan lain-lain.

Dengan meningkatnya frekuensi panen yang mengarah kepada peningkatan produksi sebagai tujuan utama dari operasi *Lappo Ase* di beberapa daerah pertanian sawah di Sulawesi Selatan, sehingga petani diarahkan untuk berpikir pragmatis dan kurang diberi kesempatan menyimpan produksinya dengan harapan dalam waktu yang tidak lama lagi mereka akan panen kembali. Kalau pun ada hasil panen yang disimpan itu hanya untuk dikonsumsi dilingkungan keluarga dalam jangka waktu paling lama tiga bulan.

Berdasarkan pengamatan penulis di daerah sentra produksi padi ternyata lebih banyak hasil produksi dijual di pasaran seiring dengan membaiknya nilai jual yang ditetapkan pemerintah. Komersialisasi hasil panen ini merupakan salah satu penyebab yang memberikan kontribusi terhadap hilangnya fungsi lumbung desa dimasyarakat, mengingat bahwa produksi yang meningkat dan terbukanya peluang pasar menyebabkan petani dengan mudah menjual produksinya untuk dapat meningkatkan pendapatannya.

Dalam upaya meningkatkan pendapatan petani sebagai penduduk mayoritas dipedesaan, Pemerintah setiap tahun melakukan perbaikan harga dasar gabah, sehingga membuka jalan bagi petani yang berlahan luas untuk tidak menyimpan gabah kecuali untuk dikonsumsi setelah diolah menjadi beras. Dari pemantauan dilapangan ketika panen padi berlangsung disentra produksi menunjukkan bahwa gabah petani lebih banyak (hampir seluruhnya) dijual di sawah, sehingga petani hanya mengantongi uang tunai kembali kerumah dan lupa untuk menyisihkan hasil produksinya untuk disimpan di lumbung desa.

Oleh karena itu proses pengkerdilan menuju hilangnya fungsi lumbung desa dimasyarakat tidak berdiri sendiri, karena selain dikooptasi oleh negara melalui pembentukan lembaga baru, juga terjadinya perubahan cara produksi pertanian dari subsisten ke cara produksi komersial. Hal ini berpengaruh terhadap perilaku petani untuk berorientasi pasar (komersialisasi), sehingga mekanisme hubungan yang terbangun dimasyarakat berdasarkan perhitungan untung rugi. Dengan pola hubungan tersebut mekanisme sosial untuk saling membantu kepada masyarakat lemah terabaikan khususnya rumah tangga yang kekurangan pangan pada musim tertentu.

C. REVITALISASI LUMBUNG DESA

Pada akhir tahun 1996 ketika bangsa Indonesia dilanda bencana alam elnino yang datang bersamaan dengan krisis ekonomi, yang berdampak pada terjadinya kegagalan panen karena kemarau panjang mengakibatkan terganggunya produksi pangan sehingga bahan kebutuhan pokok melonjak. Daya beli masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan merosot. Dampak selanjutnya adalah penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan meningkat tajam. BPS memperkirakan jumlah penduduk miskin mencapai sekitar 80 juta lebih atau 40 % dari penduduk, bahkan ada yang memperkirakan mencapai 113 juta orang (Sumodiningrat ; 1999: 92)

Melihat kondisi tersebut para pakar melakukan pertemuan yang disponsori Unicef pada tahun 1997. Dari pertemuan tersebut salah satu hasilnya yang direkomendasikan adalah upaya untuk menghidupkan kembali institusi

yang berbasis komunitas seperti lumbung desa, karena ternyata dimasa lalu berfungsi efektif dalam membantu masyarakat yang kekurangan pangan.

Gagasan yang direkomendasikan pihak Unicef 10 (sepuluh) tahun yang lalu untuk merevitalisasi lumbung desa yang selama ini melemah telah direspon oleh Ditjen Pembangunan Masyarakat Desa Depdagri. Sebagai lembaga yang membidangi pembangunan masyarakat desa melalui terbitnya regulasi Pengembangan Lumbung Desa yaitu Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otda Nomor 6 tahun 2001 tentang Pengembangan Lumbung Pangan Masyarakat Desa dan Kelurahan (LPMD/K).

Secara terminologi ada perubahan nomenklatur yang sebelumnya dikenal dengan lumbung desa maka dengan Kepmendagri tersebut diganti dengan LPMD. LPMD merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menumbuhkembangkan partisipasi dan swadaya masyarakat dalam bidang usaha pangan. Selain itu untuk merevitalisasi lumbung pangan dari lumbung pangan yang hanya berorientasi sosial menjadi lumbung pangan yang berorientasi sosial dan ekonomi yang mampu meningkatkan posisi tawar petani terhadap usaha agribisnis pangan sekaligus motor penggerak perekonomian masyarakat di desa.

Kebijakan tersebut ditindaklanjuti oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan melalui terbitnya Pedoman Umum Pengembangan Lumbung Pangan Masyarakat Desa dengan No. 412/1295/BPM tanggal 26 Juli 2007.

Setelah kebijakan LPMD disosialisasikan kepada Pemerintah Kabupaten maka terlihat adanya 3 (tiga) pola pengembangan LPMD yang perlu diperhatikan untuk pembinaan disetiap desa. Untuk lebih jelasnya ketiga pola pengembangan LPMD tersebut yaitu : *Pertama*; Lumbung Pangan Masyarakat Desa (LPMD) yang disebut *lumbung paceklik* yaitu LPMD yang usahanya berorientasi sosial dan telah lama dikenal oleh masyarakat dengan misi pokok mengatasi kerawanan pangan pada waktu tertentu seperti pada waktu paceklik atau terjadi musibah dan bencana alam. *Kedua* ; Lumbung Pangan Masyarakat Desa (LPMD) yang disebut *lumbung kemakmuran* yaitu menekankan pada orientasi sosial ekonomi yang terbatas. LPMD ini merupakan konsekuensi dari perkembangan masyarakat untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang lebih baik

melalui usaha para anggota maupun usaha dari pengurus LPMD yang didukung oleh modal yang berasal dari modal sendiri maupun dari pihak lain melalui pinjaman atau hibah. *Ketiga*; Lumbung Pangan Masyarakat Desa yang disebut *lumbung kesejahteraan*, yaitu sudah berorientasi pada sosial ekonomi yang lebih luas. Perluasan LPMD ini terletak pada kegiatannya, yang sudah berorientasi pada diversifikasi atau keanekaragaman usaha misalnya melakukan usaha perikanan, usaha bersama penanaman padi, pengadaan alat teknologi pertanian melalui kredit dan lain-lain. (BPM;2008:13)

Setelah LPMD disosialisasikan ditingkat Provinsi kemudian Pemerintah Kabupaten juga mensosialisasikan kepada pemerintah desa bersama masyarakat desa. Pada setiap kesempatan pertemuan dengan kepala desa disampaikan gagasan atau ide pengembangan LPMD mulai dari latar belakang, tujuan, dan sasaran serta manfaatnya dimasyarakat sampai pola pengembangannya secara berkelanjutan. Dari hasil sosialisasi kelihatannya kurang mendapat respon dimasyarakat bahkan dampaknya secara nyata dari 99 desa dan 27 kelurahan di Kabupaten Bulukumba belum ada satupun desa yang membentuk LPMD hasil sosialisasi. Kendala yang dihadapi terkait dengan rendahnya kesadaran masyarakat untuk saling membantu sesamanya yang kekurangan pangan. Meskipun ada upaya masyarakat untuk membantu, namun telah diambil alih pemerintah melalui berbagai bentuk bantuan kepada masyarakat yang tidak mampu.

Kalau pun ada lumbung di desa yang terbentuk bukan sepenuhnya, karena hasil sosialisasi dari Badan pemberdayaan masyarakat dan desa Kabupaten. Di Kabupaten Bulukumba misalnya ada beberapa desa dan kelurahan yang memiliki lumbung pangan yang dibentuk dari instansi Ketahanan Pangan Kabupaten. Lumbung pangan tersebut tersebar pada 9 desa dan 1 kelurahan, dengan rincian : Kecamatan Ujung Bulu 1 kelurahan yaitu Kelurahan Tanah Kongkong, Kecamatan Gantarang 3 desa yaitu Desa Polewali, Bontomacinna dan Desa Paenre Lompoe. Di Kecamatan Ujung Loe 2 desa yaitu Desa Lonrong dan Desa Balong, Kecamatan Rilau Ale 1 desa yaitu Desa Batulohe, Kecamatan Bulukumpa 2 desa yaitu Desa Bontominasa dan Desa Bulo-Bulo, Kecamatan Kindang yaitu Desa Balibo.

Dari rincian diatas bahwa lumbung pangan yang dibina oleh Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan Kabupaten Bulukumba hanya berada pada kelompok tani, yang kegiatannya berlokasi pada wilayah pertanian sawah. Lumbung tersebut belum terintegrasi ke dalam lumbung pangan masyarakat desa yang dari segi kelembagaan hendaknya dikelola oleh Pemerintah Desa. Sebagai lumbung pangan yang dikelola kelompok tani, tentu membutuhkan upaya pembinaan secara berkelanjutan, agar kedepan dapat menjadi lumbung pangan yang mandiri.

Untuk mengetahui sejauhmana perkembangan yang telah dicapai perlu dilakukan evaluasi dan jika dari hasil evaluasi tersebut ternyata banyak bermanfaat di masyarakat, maka diperlukan replikasi ke desa lain di Kabupaten Bulukumba. Replikasi ini sangat penting karena didukung adanya potensi sumber daya alam dan potensi sumber daya manusia yang tersedia. Potensi untuk mendukung pengembangan lumbung pangan masyarakat desa sangat besar dilihat dari luas persawahan di Kabupaten Bulukumba sebanyak 24.072 Ha dengan rincian sawah irigasi teknis tidak ada, sawah irigasi setengah teknis 6.375 Ha, sawah irigasi sederhana seluas 8.077 Ha, sawah dengan irigasi desa 6.978 Ha dan sawah tadah hujan seluas 2.642 Ha.(BPS,2008:10). Potensi sumberdaya manusia dilihat dari adanya kelembagaan kelompok tani,yang didalamnya terdapat jumlah pengurus dan anggota untuk dapat mengelola lumbung pangan sesuai luas areal pertanian diwilayahnya.

Dengan melihat potensi yang tersedia namun jika replikasi tersebut tidak berjalan merevitalisasi LPMD, maka diperlukan kajian untuk mengetahui permasalahan dan kendala yang dihadapi serta upaya pemecahannya dimasyarakat desa. Dari hasil kajian itu nantinya akan dijadikan sumber informasi untuk menyusun strategi pengembangan LPMD dimasyarakat, sehingga jika LPMD dikembangkan sudah memiliki arah yang jelas dalam upaya mengatasi masalah kerawanan pangan.

Berdasarkan hipotesis yang memerlukan pembuktian lapangan bahwa revitalisasi LPMD tidak berjalan dengan baik meskipun potensi tersedia, karena interaksi sosial yang terjalin selama ini melalui kerjasama dan tolong-menolong sesama warga masyarakat desa baik pada level individu, keluarga, kelompok

maupun komunitas desa ditengarai mulai memudar seiring dengan proses terjadinya kapitalisasi perdesaan. Bentuk kerja sama dan tolong menolong sebagai modal sosial yang merupakan salah satu jaring pengaman sosial di desa kelihatannya kurang tercipta lagi. Dengan semakin meningkatnya jumlah uang yang beredar diperdesaan maka implikasinya pola hubungan sosial yang tercipta diukur dari relasi untung rugi seseorang dalam bertindak sehubungan dengan pemenuhan kebutuhan pokok seperti pangan.

Dalam penjelasan Homans (Ritzer; 2003:78) bahwa dalam rangka interaksi sosial seseorang mempertimbangkan keuntungan yang lebih besar dari pada biaya yang dikeluarkan (*cost benefit ratio*). Oleh karena itu semakin besar keuntungan masyarakat yang diperoleh dari LPMD, maka semakin terbuka peluang mereka untuk mengembangkannya. Akan tetapi sebaliknya jika keberadaan LPMD tidak memberikan manfaat langsung bagi kehidupan masyarakat maka kecil kemungkinan untuk dikembangkan.

Semangat pemerintah desa untuk mengembangkan LPMD ibarat seperti menegakkan benang basah. Hal ini karena adanya kekecewaan masyarakat dimasa lalu dengan sikap pemerintah yang menekan institusi lokal perdesaan, seperti lumbung desa dengan membentuk lembaga baru yang didominasi peran pemerintah melalui wadah tunggal dalam Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD).

Idealnya keberadaan LKMD dengan 10 seksinya dianggap mampu mewadahi apa yang menjadi kepentingan masyarakat desa, tetapi dibagian lain LKMD dinilai sebagai lembaga perpanjangan tangan pemerintah ke desa untuk megendalikan masyarakat sehingga dapat mematikan inisiatif, kreativitas dan inovasi masyarakat. Diakui bahwa keberadaan LKMD yang pernah populer dimasa orde baru dan kini sedikit redup pada era reformasi, sehingga penilaian masyarakat tentang LKMD sering kali diungkapkan dalam 2 (dua) pernyataan yaitu: *Pertama*; jika LKMD mempunyai kesalahan dimasa lalu maka LKMD merupakan singkatan dari "lebih kurang mohon dimaafkan" dan *Kedua*; jika LKMD dimasa lalu banyak kebaikannya maka LKMD menjadi singkatan dari "lebih kurang mohon dimanfaatkan".

D. PROGRAM RASKIN.

Bersamaan dengan adanya Kebijakan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Depdagri dalam upaya pengembangan Lumbung Pangan Masyarakat Desa sekitar 10 tahun lalu, ternyata Pemerintah melalui Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menkokesra) Republik Indonesia juga secara nasional melakukan kegiatan penanggulangan kemiskinan melalui penyaluran beras bersubsidi yang lebih dikenal dimasyarakat dengan Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN). Raskin merupakan salah satu program dari 3 (tiga) *cluster* upaya penanggulangan kemiskinan yaitu; *cluster I* (bantuan dan perlindungan sosial), *cluster II* (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan) dan *cluster III* (Kredit Usaha Rakyat). Program Raskin masuk dalam cluster I bersama dengan program perlindungan dan bantuan sosial lainnya seperti Jamkesmas, Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Keluarga Harapan (PKH) dan Biaya Operasional Sekolah (BOS).

Program Raskin adalah salah satu program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial di bidang pangan yang di selenggarakan oleh Pemerintah Pusat berupa bantuan beras bersubsidi kepada rumah tangga berpendapatan rendah (rumah tangga miskin dan rentan miskin)

Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran (rumah tangga miskin) dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Selanjutnya Program Raskin bertujuan pula untuk membantu kelompok miskin dan rentan miskin mendapat cukup pangan dan nutrisi karbohidrat tanpa kendala. Program Raskin dimaksudkan untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokoknya sebagai salah satu hak dasar masyarakat. Hal ini merupakan salah satu program pemerintah baik pusat maupun daerah yang penting dalam peningkatan ketahanan pangan nasional.

Adapun rumah tangga yang berhak menerima Raskin atau juga disebut rumah tangga sasaran penerima manfaat adalah rumah tangga yang terdapat dalam data yang di terbitkan dari basis data terpadu hasil PPLS 2011 yang di kelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dan di sahkan oleh Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat Republik

Indonesia. Secara kelembagaan Program Raskin adalah Program nasional lintas sektoral baik vertikal (Pemerintah Pusat sampai Pemerintah Daerah maupun horizontal (lintas Kementerian / Lembaga) , sehingga semua pihak yang terkait bertanggung jawab sesuai tugas pokok dan fungsi masing – masing untuk kelancaran pelaksanaan dan pencapaian tujuan Program Raskin.

Pelaksanaan Raskin hingga kini telah berjalan satu dekade untuk membantu pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat. Dalam perjalanan waktu selama ini tentu tidak dapat dipungkiri, karena telah dirasakan manfaatnya untuk meringankan beban pengeluaran masyarakat terutama dari rumah tangga miskin.

Berdasarkan APBN tahun 2015 sasaran program Raskin adalah rumah tangga sangat miskin, miskin dan hampir miskin dari hasil pendataan Biro Pusat Statistik tahun 2011 yang selanjutnya disebut Rumah Tangga Sasaran (RTS), yaitu sebanyak 15.530.897 RTS dengan alokasi 15 kg/RTS/bulan selama 12 bulan dengan harga Rp. 1.600,/kg netto sampai ke titik distribusi di desa dan kelurahan.

Untuk Kabupaten Bulukumba sesuai data pada Bagian Ekonomi dan Pembangunan Sekretariat Daerah tahun 2016 ,maka sasaran Program Raskin Tahun 2016 berdasarkan Keputusan Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan Nomor: 86/I/Tahun 2016, yaitu sebanyak 20.724. rumah tangga sasaran (RTS) yang dilayani 15 kg/RTS/bulan selama 12 bulan. Alokasi Raskin setiap bulan mencapai 310.860 kg dan untuk setiap tahun keseluruhan mencapai 3.730.320 kg dengan harga Rp.1600,-/kg, sehingga keseluruhan Harga Tebus Beras Raskin (HTR) di Kabupaten Bulukumba sebanyak Rp.5.968.512.000,- (Lima milyar sembilan ratus enam puluh delapan juta lima ratus dua belas ribu rupiah).

Pendistribusian Raskin di 10 Kecamatan se Kabupaten Bulukumba jumlahnya tidak sama. Hal ini tergantung dari jumlah rumah tangga sasaran yang ada di setiap desa dan kelurahan. Di Kabupaten Bulukumba terdapat 109 desa dan 27 kelurahan yang dilayani dengan Program Raskin. Sebagai gambaran bahwa pengeluaran pemerintah melalui Menkokesra untuk pendistribusian Raskin di Kabupaten Bulukumba mencapai Rp.5.968.512.000,-, suatu angka yang fantastis dan belum termasuk jumlah subsidi untuk setiap RTS per tahun. Jika harga beras di pasaran umum mencapai Rp.7.000/kg dan harga tebus beras

Raskin Rp.1600,-/kg maka subsidi per RTS sebanyak Rp.5.400/kg. Besarnya subsidi Raskin di Kabupaten Bulukumba yaitu 20.724 RTS x 15 kg x 12 bulan x Rp.5.400,- = Rp.20.143.728.000,-(dua puluh milyar seratus empat puluh tiga ribu tujuh ratus dua puluh delapan ribu rupiah).

E. PERMASALAHAN RASKIN

Jika ditelaah secara mendalam mengenai permasalahan Raskin maka masalah yang sering ditemukan bersifat kompleks, karena mulai dari penetapan kelompok sasaran penerima, penyalurannya ketitik distribusi di desa dan kelurahan sampai kepada pembayaran harga penjualan beras banyak melibatkan unsur terkait. Sebagai program pemerintah pusat maka keterlibatan pemerintah secara berjenjang dari pusat sampai ke daerah merupakan faktor determinan dalam keberhasilan penyaluran Raskin, jika tidak ingin Program Raskin bermasalah di lapangan. Meskipun berbagai upaya telah dilakukan namun masalah Raskin tersebut masih saja ditemukan adanya berbagai permasalahan dalam pelaksanaannya sampai kepada kelompok penerima manfaat (rumah tangga miskin).

Dengan adanya selisih harga tebus beras Raskin dengan harga beras di pasaran umum yang cukup menyolok, maka potensi penyelewengan Raskin terbuka lebar apabila Raskin dijual ke pasaran umum bukan didistribusikan ke rumah tangga sasaran atau rumah tangga miskin. Tindakan terhadap oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab dalam penyaluran Raskin dapat saja terjadi jika hanya ingin meraup keuntungan sesaat dari penjualan Raskin. Demikian pula tindakan manipulasi dengan mencari selisih dalam pendistribusian, melalui perubahan dari pembagian dengan ukuran kilogram menjadi ukuran liter untuk setiap RTS. Berdasarkan pemantauan lapangan terjadinya perubahan takaran dari timbangan ke liter, karena alasan pemerataan mengingat masih banyak RTS yang tidak masuk dalam daftar penerima Raskin. Faktanya bahwa tindakan pemerataan hanya dijadikan pelindung untuk melegalkan tindakan manipulasi tersebut. Terlepas dari itu semua maka penyaluran Raskin seringkali disoroti masyarakat terkait dengan kualitas beras yang rendah, sementara pemerintah membeli dari Bulog dengan kualitas baik sesuai standard yang layak dikonsumsi.

Titik kritis dalam pelaksanaan Raskin dapat dilihat dari adanya kesalahan dalam penyaluran Raskin di lapangan. Terdapat 8 kesalahan dalam penyaluran Raskin menurut Eddy Suntoro (2015) dalam www.unisosdem.org.) antara lain :

1. Salah sasaran.
Untuk keluarga miskin tetapi jatah pada kelompok lain.
2. Mutu beras jelek.
Beras hitam , kotor , apek, berkutu dan berjamur .
3. Di jual ke pasar.
Tidak di bagikan kepada yang berhak menerima tetapi di jual kepada penadah.
4. Jumlah berkurang.
Di bagikan bukan ukuran per kilogram tetapi per liter.
5. Tidak sesuai harga.
Harga yang semestinya Rp. 1600,- perkilogram di jual dengan harga Rp. 1600,- perliter.
6. Ada biaya tambahan.
Biaya administrasi atau ongkos angkut.
7. Kesalahan data.
Kurangny koordinasi Pusat sampai Daerah tentang jumlah orang miskin yang di data lebih besar sehingga Raskin di bagi menjadi kurang .
8. Menunggak setoran pembayaran.
Bulog tidak mau menyalurkan jika tunggakan hasil penjualan beras tidak di lunasi.

Sedangkan masalah Raskin menurut Presiden Joko Widodo sebagaimana di laporkan Resti Armenia dari CNN Indonesia pada tanggal 23 Juni 2015 adalah sebagai berikut :

1. Masih di temukan beras yang hitam , berkutu, berjamur, dan tidak layak dikonsumsi.
2. Pagu beras yang tidak mencukupi kebutuhan rumah tangga sasaran yang tercatat di desa dan kelurahan.
3. Data penerima raskin yang tidak sinkron.

4. Keterlambatan penyaluran masih di alami oleh daerah – daerah tertentu.
5. Rumah tangga sudah masuk kategori mampu tapi masih menerima raskin.

Program Raskin merupakan kegiatan yang sudah lama berlangsung dan dikenal masyarakat baik di perkotaan maupun di perdesaan. Dalam pelaksanaannya yang terkait dengan masyarakat miskin kelihatannya tidak semudah yang dibayangkan, karena tidak terlepas dari berbagai masalah seperti keberagaman kondisi geografis dan sosial budaya masyarakat. Di Kabupaten Bulukumba selama pelaksanaan program Raskin ternyata banyak pula menimbulkan masalah dan menyita perhatian masyarakat sebagai bentuk kepedulian terhadap kehidupan masyarakat miskin seperti:

1. Data Rumah Tangga Miskin.

Untuk tertibnya penyaluran Raskin harus didukung dengan data sasaran yang akurat. BPS sebagai lembaga pemerintah yang diberikan kewenangan menyediakan data rumah tangga miskin seringkali digugat oleh masyarakat, karena data yang ditetapkan belum mengakomodir seluruh rumah tangga miskin selaku penerima manfaat Raskin di desa dan kelurahan. Dalam menetapkan data pihak BPS tidak selalu melakukan pemutahiran setiap tahun, karena pendataan yang dilakukan disesuaikan dengan kepentingan program yang membutuhkan data dan juga tidak tersedianya anggaran pendataan setiap tahun. Misalnya pendataan rumah tangga miskin untuk data penyaluran bantuan langsung tunai dan data penyaluran Raskin. Hasil pendataan tahun 2011 dijadikan dasar untuk digunakan dalam penyaluran Raskin, meskipun datanya tidak up date lagi namun tetap digunakan untuk tahun 2012 sampai tahun 2016.

Oleh karena tidak adanya pemutahiran data sehingga bisa terjadi data rumah tangga miskin telah mengalami perubahan di desa dan kelurahan. Perubahan data sasaran yang tidak mampu diantisipasi pihak terkait dengan pelaksanaan program Raskin, lalu menimbulkan konflik karena masih ada rumah tangga miskin menurut penilaian masyarakat yang tidak menerima Raskin. Adanya gugatan masyarakat terhadap kurang akuratnya data sasaran seringkali disampaikan pada saat sosialisasi Raskin setiap tahun pada saat akan dimulai penyaluran Raskin. Masyarakat desa juga seringkali melakukan protes

terhadap data sasaran Raskin yang tidak akurat ketika ada pertemuan Musrenbang Desa dan Kecamatan.

Mengenai permasalahan data yang tidak tepat sebetulnya telah disampaikan pihak SKPD terkait kepada masyarakat bahwa data tersebut adalah kewenangan BPS, namun warga masyarakat terkadang sulit menerima bahkan terkadang menimbulkan kekecewaan.

Meskipun ada upaya pemerintah desa untuk mengatasi hal tersebut, namun jika selisih antara yang menerima dengan yang tidak menerima Raskin cukup signifikan maka upaya tersebut tidak berhasil pula. Permasalahan seperti itu seharusnya menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah untuk menyediakan Raskin yang dibiayai melalui APBD, karena kalau Pemerintah Desa merupakan suatu beban yang sulit dibiayai dalam APBDesa. Berdasarkan pengamatan lapangan bahwa data rumah tangga miskin lebih banyak di desa dan kelurahan dari pada data yang ditetapkan BPS, karena adanya rumah tangga yang mengalami kemiskinan baru sebagai dampak menurunnya daya beli masyarakat.

Dampak dari data sasaran yang kurang akurat bagi Pemerintah Desa adalah melakukan tindakan yang bertentangan dengan ketentuan penyaluran Raskin. Misalnya untuk memenuhi rumah tangga sasaran yang tidak ada dalam daftar penyaluran Raskin, maka Pemerintah desa berinisiatif melakukan pergiliran penyaluran, dengan cara jatah Raskin dibagi merata kepada semua rumah tangga miskin. Tindakan ini kelihatannya baik karena ada pemerataan, namun rumah tangga miskin yang terdaftar dalam penyaluran merasa jatahnya dikurangi sehingga muncullah protes kepada Pemerintah desa yang bertanggung jawab dalam pendistribusian Raskin di desa. Dengan tindakan seperti itu kemudian muncullah pengaduan masyarakat bahwa jatah Raskin mereka dipotong setiap bulan di Kantor Desa. Kejadian inilah yang seringkali menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat, sehingga penyaluran Raskin dinilai rekayasa dengan hanya menyalurkan kepada warga masyarakat tertentu yang dekat dengan kekuasaan di desa.

2. Penetapan Pagu Raskin.

Untuk penetapan Pagu Alokasi Raskin setiap tahun bukan ditetapkan oleh Kabupaten/Kota, melainkan penetapannya dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Sebagai aparat yang pernah menjadi anggota Tim Koordinasi Penyaluran Raskin Kabupaten, maka sesuai pengalaman dari tahun ke tahun mengenai penetapan pagu Raskin seringkali mengalami keterlambatan. Oleh karena penetapannya secara berjenjang tentu akan berpengaruh pula terhadap penetapan pagu alokasi Raskin setiap desa dan kelurahan yang berujung pada keterlambatan. Implikasi yang terjadi dari keterlambatan itu adalah menumpuknya pendistribusian Raskin pada bulan Maret tahun berjalan. Karena Surat Keputusan penetapan pagu Raskin dan disosialisasikannya di Provinsi dan Kabupaten nanti sekitar bulan Februari, sehingga dapat dipahami bahwa dari Januari sampai Februari tidak ada pendistribusian Raskin ke setiap desa dan kelurahan.

Disamping itu dapat pula menimbulkan beban bagi rumah tangga miskin selaku penerima manfaat, karena mereka akan melakukan pembayaran Raskin secara bertumpuk-tumpuk untuk jatah 3 bulan berturut-turut (Bulan Januari sampai dengan Maret). Apabila kondisi seperti itu tidak dikendalikan dan dipantau penyaluran dan pengembalian harga penjualan beras, bisa menjadi permulaan terjadinya tunggakan pembayaran harga penjualan beras (HPB).

Keterlambatan selama 2 bulan penyaluran Raskin memaksa pihak Bulog harus kerja keras melayani 3 bulan pada bulan Maret, sehingga segala sumberdaya dikerahkan untuk terdistribusinya secara lancar sampai ketitik distribusi di Kantor Desa. Tetapi sebetulnya yang perlu dicermati dalam kaitannya dengan distribusi Raskin dalam jumlah yang banyak, adalah terbukanya peluang untuk menyalurkan beras Raskin dengan menggabungkan antara beras berkualitas baik dengan beras kualitas rendah yang tidak layak dikonsumsi.

Kemudian bisa juga terjadi keterlambatan penyaluran dari titik distribusi ke titik bagi di desa, karena beras yang dibagikan ke RTS dalam jumlah yang banyak dilihat dari ukuran kemampuan rumah tangga miskin. Jika jatah beras 15 kg/RTS berarti untuk 3 bulan sebanyak 45 kg/RTS dengan harga tebus Rp.1.600,- sehingga jumlah uang tebusan yang dibutuhkan Rp.72.000,-. Rumah tangga sasaran dapat juga terlambat menebus jatah Raskin karena kemampuan

dana yang terbatas, sehingga beras terlambat tersalur dititik bagi. Terlebih lagi pihak Bulog menerapkan pembayaran beras dengan sistim kontan atau pembayaran dapat ditoleransi paling lama 7 hari. Bagi RTS yang tidak memiliki uang yang cukup untuk menebus jatahnya pada saat beras tiba dititik distribusi, maka dapat saja jatahnya beralih ke RTS lain yang memiliki dana guna mempercepat pengembalian harga pembayaran beras ke Bulog.

3. Tunggakan harga tebusn beras Raskin(HTR).

Jika kita diperhatikan keberadaan program Raskin tentu yang muncul dipikiran kita, bahwa program ini merupakan salah satu program penanggulangan kemiskinan yang memihak rakyat atau program *pro poor*. Mengapa dikatakan program *pro poor* karena adanya kepedulian pemerintah menyediakan beras bersubsidi, dengan harga yang dapat dijangkau rumah tangga miskin yaitu seharga Rp.1.600,-/kg. Dengan harga tersebut diharapkan setiap rumah tangga miskin dapat menebusnya, karena harganya jauh lebih murah dibandingkan dengan harga beras dipasaran umum.

Meskipun harga beras tergolong murah namun dalam penyelesaian pembayaran harga penjualan beras di desa masih saja ditemukan adanya tunggakan. Kalau kita pantau perjalanan Raskin dari gudang Bulog sampai ketitik distribusi di desa dan kelurahan kelihatannya tidak ada masalah atau situasinya “aman – aman saja“. Akan tetapi jika ada waktu luang lalu kita gunakan untuk monitoring dan evaluasi ke setiap desa dan kelurahan, maka tidak mengherankan jika ditemukan adanya pembayaran Raskin yang kurang lancar.

Tunggakan harga tebus beras Raskin(HTR) yang terjadi di desa dan kelurahan tidak merata, karena ada pula pembayaran Raskin berjalan lancar ke Bulog. Berdasarkan laporan pembayaran HPB yang ada di Bulog Kabupaten Bulukumba pada akhir Desember 2009 ditemukan 40 desa dan 12 kelurahan yang menungak Raskinnya. Tunggakan tersebut mulai bulan Juni sampai dengan Desember 2009, dengan jumlah tunggakan mencapai Rp.313.031.000,- (Tiga ratus tiga belas juta tiga puluh satu ribu rupiah) dari jumlah HTR selama setahun sebanyak Rp.6.647.616.000.-

Dengan memperhatikan besarnya jumlah tunggakan HTR di desa dan kelurahan maka pihak Bulog pun merasa resah, karena apabila tunggakan tersebut mengendap terlalu lama akan menjadi beban bagi Bulog. Beban dimaksud adalah untuk menanggulangi bunga uang dari dana yang dipakai

dalam pengadaan Raskin. Pemasalahan lain dengan adanya tunggakan HTR adalah terganggunya penyaluran Raskin sampai ke titik distribusi di desa dan kelurahan. Hal ini disebabkan pihak Bulog akan menurunkan beras ke desa dan kelurahan apabila sejumlah tunggakan HPB telah dilunasi.

Oleh karena itu untuk tidak terganggunya penyaluran Raskin yang berpotensi menimbulkan konflik di masyarakat desa dan kelurahan, maka Tim Koordinasi Raskin Kabupaten melakukan pemantauan secara rutin terhadap desa dan kelurahan yang Raskinnya belum lunas. Berdasarkan hasil pemantauan Tim Koordinasi Raskin Kabupaten, maka tunggakan Raskin yang terjadi di desa lebih banyak mengendap pada oknum Kepala Desa dan bukan pada rumah tangga miskin. Tidak menunggak Raskin pada rumah tangga miskin karena pada saat mengambil jatah beras mereka membayar kontan di titik bagi di desa.

Dengan begitu kita tidak boleh menyalahkan rumah tangga miskin karena mereka dapat memenuhi kewajibannya dengan membayar harga penjualan beras sesuai ketentuan. Setelah ditelusuri secara mendalam bagi desa yang menunggak Raskinnya, ditemukan adanya beberapa alasan yang dikemukakan oleh oknum Kepala desa seperti dana Raskin terlambat dijemput oleh Satker dari Bulog Kabupaten, dipakai untuk membiayai kegiatan di desa karena dana ADD belum cair serta pinjaman sementara untuk pembayaran PBB. Dari alasan tersebut tidak seorang pun oknum Kepala desa yang menyatakan digunakan untuk kepentingan pribadi, tetapi pada umumnya untuk kepentingan masyarakat. Oleh karena itu apapun alasannya tidak dapat dibenarkan karena dana Raskin tidak sesuai peruntukannya, mengingat dana tersebut harus disetorkan ke Bulog sebagai bukti dari harga penjualan beras dari rumah tangga miskin kalau tidak ingin dikatakan Raskinnya menunggak.

4. Penyalahgunaan Raskin untuk kepentingan politik.

Kebijakan pemerintah untuk membantu masyarakat miskin, khususnya rumah tangga miskin melalui pembagian beras bersubsidi seringkali dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk kepentingan politik. Dalam masyarakat suatu hal yang sering kita dengar dan dianggap biasa adalah politik uang. Bagi oknum tertentu yang berkompetisi dalam pemilihan langsung untuk jabatan politis, mencari cara lain untuk tidak melakukan politik uang melainkan menggunakan Raskin sebagai upaya memperoleh dukungan dari

masyarakat. Raskin yang ada dititik bagi dibayar secara keseluruhan sebelum dibagikan kepada rumah tangga miskin.

Raskin ini dibagikan secara gratis dengan harapan agar yang menerimanya memberikan dukungan suara pada saat pemilihan langsung seperti pemilihan kepala desa (pilkades) berlangsung di desa. Raskin diklaim hadir di desa atas upaya oknum tertentu yang akan bertarung dalam pilkades, dengan dalih membantu masyarakat miskin. Penyalagunaan Raskin ini terkadang menimbulkan protes masyarakat, karena begitu mudahnya beras pemerintah ini dimainkan pendistribusiannya dengan sasaran yang kurang tepat. Permasalahan ini sulit dibuktikan namun dari berbagai laporan secara lisan yang dapat dipercaya menunjukkan perlunya kehati-hatian mendistribusikan Raskin sebelum pilkades berlangsung, termasuk pemilihan langsung lainnya seperti pemilukada yang membutuhkan dukungan suara dari masyarakat. Apabila oknum tersebut tidak terpilih terkadang muncul upaya untuk menekan pihak yang mendistribusikan Raskin di titik bagi, dengan meminta kembali harga penjualan beras yang pernah ditebus sebelum pemilihan langsung. Alasan digratiskannya karena pada saat itu ingin membantu mempercepat pengembalian HPB ke Bulog supaya distribusi Raskin tidak terganggu.

F. PEMECAHAN MASALAH RASKIN.

Adapun upaya mengatasi delapan kesalahan dalam penyaluran Raskin adalah sebagai berikut :

1. Sosialisasi (kepada petugas lapangan dan masyarakat)
2. Penyempurnaan mekanisme penyaluran (pengadaan, pengalokasian, pembagian dan pelaporannya).
3. Pengawasan yang ketat di semua tingkatan dari Bulog sampai penyalurannya ke tingkat desa dan kelurahan.
4. Sistem pelaporan (di buat secara tertib) jumlah raskin yang di salurkan, jumlah penerima dan jumlah uang penjualan.
5. Evaluasi penyaluran setiap bulan (setiap ada transaksi penerimaan dan penyaluran) jika ada kejanggalan di lakukan pengecekan / klarifikasi.
6. Kotak pos pengaduan masyarakat (untuk menampung terjadinya penyelewengan raskin).

7. Sanksi yang tegas

Dari akumulasi permasalahan dalam penyaluran Raskin maka ada beberapa upaya pemecahan masalah yang telah ditempuh Pemerintah Kabupaten Bulukumba, guna mengamankan terlaksananya penyaluran Raskin sebagai bagian dari program nasional penanggulangan kemiskinan sebagai berikut :

1. Berkenaan dengan data rumah tangga miskin yang belum akurat, maka mulai tahun 2015 data BPS tersebut ditransparankan ke setiap desa dan kelurahan. Daftar nama-nama rumah tangga miskin penerima manfaat Raskin disampaikan bersamaan dengan Surat Keputusan penetapan pagu alokasi Raskin per desa dan kelurahan. Tujuannya untuk dijadikan acuan dalam penyaluran Raskin dari titik distribusi ketitik bagi.

Apabila terdapat nama – nama rumah tangga miskin data BPS yang tidak sesuai lagi dengan data riil di desa dan kelurahan, maka dilakukan musyawarah desa dan kelurahan. Musyawarah tersebut sebagai media verifikasi dengan tidak mengubah jumlah pagu rumah tangga miskin penerima manfaat disetiap desa dan kelurahan. Dalam musyawarah itu melibatkan aparat desa dan kelurahan, tokoh masyarakat dan perwakilan dari rumah tangga miskin atau rumah tangga sasaran. Kriteria rumah tangga miskin yang dinyatakan tidak sesuai meliputi :

- a. Rumah tangga miskin pindah tempat keluar Desa dan Kelurahan
- b. Rumah tangga miskin yang sudah tidak layak sebagai penerima manfaat (meningkat menjadi rumah tangga mampu)

Terhadap kedua kelompok rumah tangga miskin tersebut dapat digantikan dengan rumah tangga lain yang menurut musyawarah Desa dan Kelurahan dianggap layak menerima Raskin. Terhadap nama kepala rumah tangga miskin yang telah meninggal dunia dan masih dianggap layak menerima Raskin, maka digantikan oleh anggota rumah tangganya sesuai data rumah tangga miskin dari BPS.

Untuk memperoleh data rumah tangga miskin yang akurat setiap tahun, maka diperlukan upaya membangun data yang berbasis komunitas. Pemerintah desa diberi kewenangan melakukan pendataan, yang sebelumnya aparat desa dipersiapkan melalui pelatihan secara intensif tentang

tata cara dan teknik pendataan. Pemutahiran data dapat pula berlangsung melalui bimbingan teknis dari instansi terkait dengan melatih kader-kader desa sebagai pelaksana pendataan dilapangan. Jika aparat desa dan kader-kader desa diberdayakan dalam pendataan, maka diharapkan dapat mengatasi adanya data rumah tangga miskin yang tidak akurat. Untuk mewujudkannya tidaklah mudah, karena membutuhkan tindakan nyata melalui dukungan pemerintah dalam hal pendanaan dan tersedianya tenaga pendata yang lebih berkualitas. Oleh karena dengan cara seperti itu protes masyarakat terhadap tidak akuratnya data rumah tangga miskin dapat diminimalisir di desa.

1. Untuk menghindari keterlambatan penyaluran raskin yang sering dialami setiap awal tahun maka pada pertemuan Regional Raskin untuk Sumapapua bertempat di Kantor Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan, direkomendasikan perlunya percepatan pagu alokasi Raskin untuk dapat ditetapkan pada pertengahan bulan Desember 2009. Idealnya Surat Keputusan Penetapan pagu alokasi Raskin Kabupaten/Kota yang ditetapkan Gubernur seharusnya pada pertengahan bulan Desember tahun sebelumnya. Dengan ditetapkannya pagu alokasi Raskin tentu bersamaan pula diselenggarakannya sosialisasi yang dihadiri Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota dan pihak Bulog di Daerah.

Hasil sosialisasi di Provinsi ditindaklanjuti pula Pemerintah Kabupaten/ Kota, untuk sosialisasi dan sekaligus menindaklanjuti penetapan pagu alokasi Raskin di desa dan kelurahan pada minggu pertama atau paling lambat pertengahan bulan Januari tahun berikutnya. Dengan selesainya sosialisasi dan penetapan pagu alokasi Raskin, maka pada bulan Januari seharusnya pihak Bulog sudah dapat memenuhi pendistribusian perdana Raskin ke setiap desa dan kelurahan. Oleh karena program Raskin ini berulang setiap tahun sesuai kebijakan pemerintah, maka untuk tertibnya penyaluran sampai ketitik bagi diperlukan prosedur tetap yang harus dilaksanakan bagi pihak –pihak yang terkait dengan program Raskin.

2. Untuk menghindari tunggakan dari pendistribusian Raskin, Pemerintah Kabupaten Bulukumba menaruh perhatian yang cukup besar dengan mengalokasikan dana ABPD untuk biaya operasional distribusi Raskin dari titik

distribusi sampai ketitik bagi yaitu pada rumah tangga miskin penerima manfaat Raskin.

Berdasarkan data dari Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Bulukumba, maka untuk tahun 2009 Jumlah dana Oprasional Raskin sesuai yang tertera dalam DPA sebanyak Rp. 164.026.200,-. Dana ini diberikan kepada Kepala Desa dan Lurah untuk menunjang kelancaran penyaluran dari titik distribusi ke titik bagi dengan perhitungan Rp.650,-/RTS. Tujuannya untuk mempercepat distribusi Raskin tiba disasaran agar dapat membantu percepatan pembayaran Harga Penjualan Beras dari rumah tangga miskin ke Bulog guna menghindari terjadinya tunggakan Raskin.

Meskipun Kepala desa dan Lurah telah disediakan biaya operasional setiap tahun,namun dalam penyaluran Raskin masih saja ditemukan adanya beberapa Desa dan Kelurahan yang menunggak Raskinnya. Untuk mengatasi masalah tunggakan tersebut, Pemerintah Kabupaten senantiasa melakukan penagihan dengan menyampaikan daftar desa dan kelurahan yang menunggak Raskinnya untuk diselesaikan dengan batas waktu tertentu. Terkadang pula dilakukan kunjungan langsung ke desa dan kelurahan untuk melakukan penagihan,sekaligus untuk mengetahui penyebab terjadinya tunggakan.

Tunggakan Raskin yang sulit ditagih oleh Tim Koordinasi Raskin Kabupaten,dengan terpaksa pihak Bulog bekerja sama dengan aparat penegak hukum melakukan penagihan.Hasilnya cukup ampuh karena sampai akhir tahun 2011,tidak ada lagi tunggakan Raskin.

Selain itu mengaktifkan unit pengaduan masyarakat sebagai wadah penyaluran informasi jika dalam pelaksanaan Raskin di lapangan menyalahi ketentuan yang ada.Termasuk pengawasan yang dilakukan secara fungsional sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian dilakukan pula pertemuan evaluasi per triwulan dengan Kepala Desa, untuk mengetahui perkembangan, hambatan dan upaya pemecahannya baik yang terjadi ditingkat masyarakat maupun pada lintas sektor melalui koordinasi secara berjenjang pada setiap tingkatan pemerintahan.

3.Untuk menghindari penyalagunaan Raskin yang tidak bertanggung jawab oleh oknum tertentu menjelang pemilihan langsung baik pemilihan legislatif,pemilukada maupun pilkades,maka dihimbau masyarakat untuk berpartisipasi memantau dan mengawasi penyaluran Raskin.Dalam pemilihan

langsung di desa perlu dicermati jadwal pelaksanaannya, karena dengan demikian dapat diatur waktu yang tepat untuk menyalurkan Raskin. Strategi yang ditempuh adalah Raskin yang akan didistribusikan kerumah tangga miskin, tidak dibagikan menjelang adanya pemilihan langsung baik pilukada maupun pilkades dengan tujuan agar Raskin tidak menjadi sarana politik di masyarakat untuk mendukung oknum tertentu. Oleh karena itu rumah tangga miskin diberikan pemahaman terlebih dahulu, bahwa jatah beras dapat disalurkan setelah pemilihan langsung selesai. Dengan begitu peluang untuk penyalahgunaan Raskin dapat dicegah, karena Raskin masih ada ditangan Bulog sebagai institusi yang bertanggungjawab dalam penyaluran Raskin. Mengenai pemilihan Kepala desa yang cukup rawan menimbulkan penyalahgunaan Raskin, terutama Kepala desa yang masih petahana disiasati dengan menempatkan jatah Raskin bukan pada kantor desa. Penempatannya dirumah aparat desa manakala berasnya terlanjur disalurkan jauh sebelum pemilihan kepala desa berlangsung. Demikian pula dihimbau kepada Badan Permusyawaratan Desa, panitia pilkades, perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan desa dan segenap warga masyarakat didesa agar mengawasi penyaluran Raskin. Dengan adanya pengawasan masyarakat maka kerawanan yang timbul dapat dicegah dimasyarakat sehingga penyaluran Raskin berjalan sesuai ketentuan. Dari semua penjelasan yang telah dilakukan diatas yang jauh lebih penting adalah menyadarkan masyarakat khususnya rumah tangga miskin, untuk menolak pemberian dalam bentuk apa saja yang berkaitan dengan pelaksanaan berbagai macam pemilihan langsung di desa termasuk pemberian Raskin untuk kepentingan politik.

G. INDIKATOR KEBERHASILAN RASKIN.

Dari berbagai pemecahan masalah yang telah dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Bulukumba, namun untuk keberhasilan program raskin dapat ditunjukkan dengan tercapainya target 6 (*enam*) T sebagai indikator kinerja Raskin yakni :

1. *Tepat Sasaran Penerima Manfaat* : Raskin hanya diberikan kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat Raskin hasil musyawarah desa yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat

- (DPM – 1) dan diberikan identitas (Kartu Raskin atau bentuk lain).
2. *Tepat Jumlah* : Jumlah Raskin yang merupakan hak Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat adalah sebanyak 15 kg/RTS / bulan selama 12 bulan.
 3. *Tepat Harga* : Harga tebus Raskin adalah sebesar Rp. 1.600 / kg netto dititik distribusi.
 4. *Tepat waktu* : pelaksanaan distribusi beras kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat Raskin sesuai dengan rencana distribusi.
 5. *Tepat Administrasi* : terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar , lengkap dan tepat waktu.
 6. *Tepat Kualitas* : Terpenuhinya persyaratan kualitas beras dengan standar kualitas beras Bulog.

Jika kita perhatikan indikator kinerja Raskin dengan tercapainya target 6 (enam) T seperti diatas dapat dilaksanakan dengan baik di masyarakat , maka kemudian muncul pertanyaan yang menggelitik.Suatu pertanyaan yang mengganggu pikiran saya karena mengapa dengan adanya pelaksanaan program Raskin setiap tahun jumlah rumah tangga miskin kelihatannya selalu bertambah dan kapan mereka tidak tergantung lagi pada Raskin.

Untuk menjawab pertanyaan diatas membutuhkan pengamatan yang cermat disertai pemantauan lapangan. Apabila kita melihat pendistribusian Raskin dari Bulog ketitik distribusi di kantor desa, nampak bahwa penambahan rumah tangga miskin belum kelihatan. Tetapi jika kita memantau dan mengamati secara cermat untuk mengungkap faktanya dilapangan ,maka penyaluran dari titik distribusi ketitik bagi pada rumah tangga miskin akan ditemukan bahwa data rumah tangga sasaran penerima manfaat ternyata berbeda dengan data BPS yang menjadi acuan pendistribusian Raskin.

Pemerintah desa pada setiap pertemuan kordinasi Raskin melakukan protes bahwa data BPS yang digunakan untuk penyaluran Raskin tidak sama dengan data rumah tangga sasaran penerima manfaat yang ada di Pemerintah desa. Artinya ada dinamika kemiskinan yang terjadi dan mungkin tidak terdata

atau baru muncul setelah pendataan dilakukan di desa. Data yang ada di Pemerintah desa ternyata lebih banyak dari pada data BPS. Fenomena ini selalu berulang setiap tahun dalam penyaluran Raskin.

Mengantisipasi masalah ini lalu Kepala desa mengusulkan rumah tangga miskin yang baru karena dinilai sangat mendesak untuk mendapatkan Raskin. Namun usulan tersebut jarang diterima karena data jumlah rumah tangga miskin yang menjadi pagu Raskin sudah ditetapkan dari atas. Dari pengamatan lapangan terlihat ada kecenderungan masyarakat miskin seolah-olah diciptakan untuk tergantung pada Raskin dalam memenuhi kebutuhan pangan seperti beras. Hal ini karena orientasi dan pemahaman kita terhadap pangan hanya tertuju pada beras semata.

Sebetulnya kita lupa bahwa cukup banyak penduduk Indonesia yang kebutuhan pokoknya diluar beras seperti jagung, sagu, umbi-umbian dan lain-lain. Apakah komunitas seperti itu harus tunduk menyesuaikan diri mengubah makanan pokoknya yang selama ini telah menjadi kebiasaan mereka bertahun-tahun pada komunitasnya. Apabila hal ini tetap berlangsung dan tidak ada upaya diversifikasi pangan, maka sangat wajar kalau kebutuhan beras meningkat setiap tahun. Oleh karena adanya pergeseran jenis pangan dari non beras menjadi beras, sebagai konsekuensi dari kebijakan Program Raskin yang menyeluruh sampai ke pelosok tanah air dari Sabang sampai Marauke. Dengan demikian pemerintah harus menambah persediaan beras dan dana subsidi Raskin bagi rumah tangga miskin setiap tahun selama program Raskin masih menjadi bagian dari program penanggulangan kemiskinan.

Diakui bahwa Raskin memang tidak ditujukan untuk menurunkan kemiskinan karena sifatnya hanya membantu meringankan beban rumah tangga miskin, namun bagaimana dengan kontribusi program penanggulangan kemiskinan yang lain seperti pada *Cluster II* dan *Cluster III* dalam upaya menurunkan penduduk miskin di pedesaan. Apabila jumlah penduduk miskin tidak mengalami penurunan, berarti perlu di pertanyakan kembali efektivitas dan manfaat setiap program penanggulangan kemiskinan dipedesaan. Idealnya dari ketiga *cluster* tersebut dalam penanggulangan kemiskinan bersinergi dan simultan dalam upaya menurunkan jumlah penduduk miskin di Indonesia.

H. PENGEMBANGAN LPMD dan RASKIN.

Kemudian dalam upaya membangun ketahanan pangan masyarakat desa maka antara pengembangan LPMD dan Program Raskin memerlukan tinjauan ulang, karena disatu sisi Ditjen PMD Depdagri melalui Kepmendagri dan Otoda Nomor 6 tahun 2001 melakukan upaya pengembangan LPMD yang berada pada komunitas desa. Sasarannya agar masyarakat desa dapat mengusahakan kebutuhan dan mengatasi kekurangan pangannya seperti beras secara mandiri tanpa harus tergantung sepenuhnya kepada Pemerintah. Masyarakat desa sendiri diberdayakan untuk mengatasi kerawanan pangan yang mungkin saja terjadi didesanya. Peranserta masyarakat dalam menciptakan ketahanan pangan secara mandiri dan pada gilirannya melahirkan Desa Mandiri Pangan.

Tetapi di sisi lain melalui Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat melakukan pula Program Raskin, dengan tujuan meringankan beban rumah tangga miskin melalui pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat desa khususnya beras. Kelihatannya hanya saja polanya berbeda karena LPMD diharapkan tumbuh dari bawah sebagai milik komunitas, sedangkan program Raskin diatur dari atas dengan pola *top down*. Jika kita perhatikan dari luar kelihatannya membantu rumah tangga miskin, tetapi jika dibiarkan terus-menerus akan menciptakan ketergantungan masyarakat khususnya rumah tangga miskin di desa. Ketergantungan ini nampak ketika warga masyarakat kehilangan inisiatif dan kreativitasnya untuk mencari sumber-sumber pangan lain selain Raskin. Kemudian yang lebih memprihatinkan bagi kita jika rumah tangga miskin sudah bersikap apatis dalam menghadapi kehidupannya, sehingga kemiskinan yang dialami bukan lagi kemiskinan karena faktor ekonomi tetapi kemiskinan yang beraspek budaya.

Oleh karena itu untuk mengurangi perdebatan setiap tahun pada saat sosialisasi Raskin baik di Provinsi dan Kabupaten dalam kaitannya dengan kebijakan pengembangan LPMD dan Program Raskin, maka perlu ada sikap bijaksana dari penentu kebijakan untuk mengatur pola pengembangannya yang diimplementasikan dalam tindakan nyata. Jika kita ingin membangun ketahanan pangan yang kuat pada tingkat komunitas, tentu pilihan kita adalah melakukan kebijakan pengembangan LPMD. Namun demikian jika tujuan kita ingin tetap

menciptakan ketergantungan pemenuhan kebutuhan pangan dari luar komunitas desa, maka dapat saja pilihan kita masih tetap pada Program Raskin.

Dengan perkataan lain apabila LPMD tumbuh dan berkembang pada tingkat komunitas, maka secara berangsur-angsur Program Raskin dikurangi bahkan ditiadakan sehingga dana subsidi Raskin yang cukup besar selama ini dapat dialihkan untuk mendanai dan memperkuat pengembangan LPMD. Dengan penguatan LPMD sehingga dalam proses jangka waktu tertentu ketersediaan, distribusi dan keterjangkauan masyarakat akan pangan seperti beras dapat dipenuhi di LPMD.

Dengan demikian bahwa makna yang ingin penulis kemukakan dari berbagai penjelasan dalam perjalanan Lumbung Desa menuju pengembangan LPMD hingga Program Raskin, adalah merupakan bentuk keprihatinan sekaligus optimisme yang tergambar dalam uraian sebagai berikut :

1. Bahwa untuk menghilangkan ketergantungan masyarakat miskin terhadap Raskin yang sudah berlangsung selama satu dekade, maka perlu ada upaya terpadu untuk kembali menguatkan mekanisme ketahanan pangan dimasa lalu yang merupakan kearifan lokal masyarakat pedesaan. Diperlukan upaya dengan menumbuhkembangkan lumbung desa atau LPMD sesuai perkembangan masyarakat, seiring dengan komersialisasi pertanian dan menguatnya kapitalisasi pedesaan. Jika lumbung desa dimasa lalu dilihat sebagai bangunan rumah dengan ukuran sederhana, untuk menyimpan produksi pertanian dan mendistribusikan pangan kepada masyarakat yang kekurangan pangan. Untuk kondisi masa kini pandangan masyarakat tentang lumbung desa perlu diubah bahwa lumbung desa disamping berfungsi sosial, juga berfungsi ekonomi dalam bentuk usaha bersama masyarakat desa dengan menyisihkan sebagian hasil produksinya atau pendapatannya untuk disimpan di lumbung desa.
2. Untuk pemikiran jangka panjang ketika kemampuan negara untuk membantu meringankan beban pengeluaran rumah tangga

miskin mengalami keterbatasan dalam pendanaan atau yang terburuk sekalipun dengan mencabut subsidi, maka apabila yang demikian terjadi perlu didorong pada tingkat komunitas dengan memberikan ruang (*space*) masyarakat dalam mengembangkan dirinya sehingga lebih berdaya untuk mengatur kehidupan dan penghidupannya. Pada tahap awal Pemerintah memfasilitasi permodalan dan pendampingan dengan mengintegrasikan dana Raskin yang cukup besar itu setiap tahun untuk memperkuat permodalan Lumbung Desa atau LPMD. Masyarakat sendiri diberikan kesempatan untuk mengelola LPMD, sebagai lembaga yang diharapkan tumbuh karena kesadaran masyarakat untuk membantu sesamanya yang mengalami kekurangan pangan. Tujuannya untuk menghindari *overlapping* kelembagaan yang mengatur kebutuhan pangan rumah tangga miskin, dengan didelegasikannya kepada komunitas itu sendiri dalam wadah Lumbung Desa atau LPMD.

Apabila disepakati upaya pengembangan LPMD yang berbasis komunitas, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain : *Pertama*, melonggarkan ketergantungan masyarakat dari kekuasaan pemerintah yang selama ini mendominasi kegiatan pembangunan pedesaan dengan lebih banyak memberikan peran aktif masyarakat untuk menumbuhkembangkan LPMD menjadi usaha yang mandiri. *Kedua*, diperlukan perubahan orientasi dari yang berciri sosial (kebersamaan) ditingkatkan ke ciri hubungan ekonomi (saling membantu dengan prinsip ekonomi) yang dikelola sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat dalam meningkatkan pendapatan dan kesejahteraannya. *Ketiga*, peningkatan fungsi dari fungsi penyimpanan dan penyaluran pangan menjadi fungsi penyaluran kredit di pedesaan.

Akan tetapi jika LPMD difungsikan menjadi lembaga pelayanan keuangan di pedesaan, maka untuk tumbuh dan berkembang dalam jangka panjang lembaga tersebut setidaknya memenuhi 4(empat) syarat yaitu: (Sumodiningrat;1998:101), *Pertama*, lembaga tersebut mencerminkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat, sehingga diakui keberadaannya dan memenuhi syarat legal dan formal. *Kedua*, lembaga tersebut harus mudah diawasi,

dipantau dan mudah dikelola oleh masyarakat setempat. *Ketiga*, lembaga tersebut harus menguntungkan, baik masyarakat yang dilayani maupun bagi kelangsungan lembaga itu sendiri. *Keempat*, lembaga tersebut harus dapat memberikan pelayanan yang menjangkau masyarakat, sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan masyarakat.

Apabila gagasan untuk memfungsikan kembali LPMD mengalami kesulitan dalam pengembangannya karena terlanjur di kooptasi serta adanya dampak dari perubahan cara produksi petani dari subsisten menjadi komersil, sehingga LPMD diperkirakan tidak berkembang dimasyarakat. Oleh karena itu ada upaya yang dilakukan di Kabupaten Bulukumba, yaitu menciptakan terobosan baru dengan memperkuat Badan Usaha Milik Desa (BUMDES). BUMDES ini sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa merupakan badan usaha yang dikelola Pemerintah desa dan masyarakat. Dalam pelaksanaannya sebagai badan usaha perlu diatur dengan Peraturan Daerah. Mungkin tidak salah kalau Rancangan Perda tentang Bumdes ini dibuka kembali dan dapat dilanjutkan untuk dibahas di DPRD, karena sudah pernah diajukan pada tahun 2006 dan bahkan dibahas di Pansus DPRD Kabupaten Bulukumba. Kendala yang dihadapi ketika Rancangan Perda tentang Bumdes dikonsultasikan di Ditjen PMD Depdagri, tepatnya di Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan adalah masih adanya berbagai peraturan tambahan yang sementara dalam proses sehingga kalau Bumdes ditetapkan menjadi Perda akan direvisi kembali. Hal ini untuk menyesuaikan dengan peraturan yang baru tentang pengelolaan Bumdes. Meskipun mengalami hambatan namun dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, maka pada akhirnya disusun kembali dan sekarang telah ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tentang Bumdes di Kabupaten Bulukumba. Kegiatan usaha dari Bumdes tersebut dapat saja dilakukan seperti fungsi lumbung pangan, yaitu menyimpan dan mendistribusikan kebutuhan pangan yang dapat dijangkau masyarakat desa khususnya masyarakat miskin guna terpenuhinya kebutuhan masyarakat desa akan pangan.

BAB IX

PATOLOGI PEMBANGUNAN DESA

Disadari bahwa untuk membangun masyarakat desa di Indonesia tidak hanya menjadi tugas pemerintah, namun diperlukan dukungan masyarakat, mengingat dua pertiga jumlah penduduk Indonesia bertempat tinggal di pedesaan. Dalam pelaksanaan pembangunan desa dari periode ke periode hingga saat ini ternyata belum sepenuhnya berjalan optimal untuk membebaskan masyarakat desa, khususnya masyarakat miskin dari belenggu kemiskinan dan keterbelakangan. Berdasarkan data BPS (2015) bahwa jumlah penduduk miskin di pedesaan 17,94 juta orang atau naik 570.000 orang dari bulan September 2014 yaitu sebanyak 17,37 juta orang. Selanjutnya Kepala BPS Suryamin dalam paparannya di Jakarta Selasa 15 September 2015 menuturkan bahwa secara persentase angka kemiskinan di pedesaan naik dari 13,76 % pada September 2014 menjadi 14,21 % pada Maret 2015. (Tribun News: 2016).

Berbagai program dan kegiatan yang dirancang dengan baik dan telah diimplementasikan untuk memperbaiki dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, seperti Program Inpres Desa Tertinggal, Program Bantuan Pembangunan Desa, Program Pengembangan Kawasan Terpadu, Program Bantuan Langsung Tunai, dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan. Kemudian program dan kegiatan yang masih berlangsung adalah Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin, Program Keluarga Harapan dan Program Dana Desa termasuk program bantuan yang dilaksanakan secara sektoral di bidang pertanian dalam arti luas, seperti bantuan di bidang tanaman pangan dan hortikultura, perkebunan, kehutanan, peternakan dan perikanan. Bantuan pupuk dan benih unggul untuk petani, bantuan untuk peternak dan nelayan serta bantuan tanaman perkebunan dan kehutanan baik dalam bentuk perorangan maupun kelompok.

Dari berbagai program sebagaimana disebutkan di atas yang pelaksanaannya melalui bermacam-macam pendekatan dan metode, kelihatannya kita masih diperhadapkan pada kondisi patologis yang seringkali menjadi kendala untuk suksesnya program pembangunan desa. Kondisi patologis ditandai dengan adanya inefisiensi yang lahir dari kebijakan karena

dorongan pertimbangan pemerataan atau keadilan, dengan mengorbankan efisiensi. (Tjokrowinoto,1987:65). Meskipun begitu gejala inefisiensi sebagai kondisi patologis dalam pelaksanaan program pembangunan desa bukan perwujudan dari akibat logis karena pertimbangan pemerataan dan keadilan, melainkan bisa terjadi karena kesalahan dalam pendekatan program, arogansi sektoral,mentalitas aparatur pelaksana,inkonsistensi regulai dan implementasi dalam pelaksanaan program pembangunan desa. Adanya mata rantai pengambilan keputusan dan pelaksanaan program yang panjang menguatkan terjadinya prosedur kerja yang panjang dan berbelit-belit,yang berdampak pada terjadinya pemborosan waktu,energi dan dana. Makin panjang prosedur kerja makin besar kemungkinan terjadinya pelbagai pemborosan (Tjokrowinoto,1987:67).

Berdasarkan pengamatan ada beberapa bentuk patologi dalam pembangunan desa sebagaimana diuraikan sebagai berikut:

A. TERLALU MENGUTAMAKAN PENDEKATAN KELOMPOK

Jika diperhatikan patologi pembangunan desa cukup bervariasi,namun apabila dilihat dari pendekatan program dapat direpresentasikan dengan adanya penekanan yang terlalu mengutamakan pendekatan kelompok. Bahwa untuk terlaksananya program bantuan baik untuk bantuan pembangunan desa maupun bantuan sektoral lainnya yang ditujukan untuk masyarakat desa, biasanya dilakukan melalui pendekatan kelompok. Hal ini karena ada suatu keyakinan yang sudah tertanam dalam pemikiran penentu kebijakan atau perencana pembangunan desa, bahwa pemberian dana bantuan secara berkelompok jauh lebih efisien dan efektif dibandingkan dengan melalui pendekatan perorangan. Pendekatan kelompok tersebut seolah-olah mengabaikan keunggulan pendekatan perorangan. Berdasarkan keyakinan pada kekuatan pendekatan kelompok, maka setiap dana bantuan dari instansi atau lembaga tertentu selalu diawali dengan pembentukan kelompok baru. Dalam kenyataannya kelompok yang baru lahir karena adanya bantuan yang akan disalurkan, tidak dipersiapkan sarana dan sumber daya manusianya. Akibatnya banyak bermunculan kelompok dadakan dimasyarakat dengan tujuan untuk memenuhi kepentingan penyaluran dana bantuan dimasyarakat desa.

Apabila kita perhatikan secara cermat hampir semua kelompok penerima bantuan sangat solid sebelum menerima dana bantuan. Solidaritas sosial dalam kelompok mencerminkan adanya rasa persatuan diantara anggota kelompok. Akan tetapi dalam perkembangannya setelah 6 bulan sampai 12 bulan menerima dana bantuan mulailah anggota kelompok berpisah secara pelan-pelan dan berjalan sendiri-sendiri. Permasalahan ini tidak dapat dilepaskan dari proses pembentukan kelompok secara tiba-tiba (mendadak) untuk memenuhi kepentingan penyaluran dana bantuan, yang tidak mempersiapkan pola hubungan dan mekanisme kerja yang harus ditaati dalam kehidupan kelompok.

Untuk tidak menyalahkan para penentu kebijakan terdahulu yang merancang penyaluran dana bantuan melalui kelompok masyarakat, maka kelemahan yang sering dijumpai pula dilapangan adalah adanya kegiatan seragam untuk penggunaan dana. Dalam program IDT misalnya dengan dana Rp 20.000.000,-perkelompok, kegiatannya seragam disetiap desa yaitu lebih banyak kegiatan simpan pinjam dan jual-jualan, begitu juga kegiatan Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam yang kegiatannya dirancang secara seragam dari atas melalui cetak biru. Menurut David C Korten dan Syahrir dalam Soetomo (2014:6), bahwa pendekatan uniformitas atau *blue-print approach* yang digunakan ternyata tidak efektif bahkan cenderung kontraproduktif. Hal itu disebabkan karena kebijakan uniformitas sebetulnya mengingkari realitas sosiokultural yang ada. Oleh sebab itu sebaiknya mengakomodasi keduanya, yaitu di satu pihak kebijakan nasional tetap memiliki cakupan secara nasional dan di lain pihak dalam implementasinya secara lebih operasional mengakomodasi berbagai variasi dan perbedaan yang ada.

Oleh karena kegiatan yang seragam maka bisa dibayangkan bahwa disuatu desa akan lebih banyak penjual dari pada pembeli atau lebih banyak peminjam dari pada penabung. Belum termasuk kegiatan dana bergulir dari program bantuan lainnya yang seragam didesa, seperti bantuan untuk kelompok tani, kelompok peternak dan lain-lain. Bantuan dana bergulir tersebut kurang tersosialisasi dengan baik, sehingga kurang dipahami oleh pengurus dan anggota kelompoknya. Maka yang terjadi kemudian dana tersebut menjadi abadi dikelompok dan dalam prakteknya tidak bergulir tetapi macet dikelompok. Meskipun telah ada aturan perguliran dana sesuai yang diatur dalam petunjuk

teknis pelaksanaan, namun kecenderungan yang terjadi adalah kelompok yang menerima dana bantuan tidak rela menggulirkan dananya.

Pengalaman lapangan menunjukkan bahwa kekompakan dalam kelompok tercipta kembali tetapi sifatnya sementara, jika ada pejabat atau Tim pemantau dan monitoring yang akan mengunjungi kelompoknya didesa, guna melihat secara langsung perkembangan kegiatan kelompok setelah mengelola dana bantuan usaha. Pada setiap kesempatan ketika saya menyertai kunjungan ke desa untuk memantau atau mengevaluasi kelompok penerima bantuan, maka ada beberapa kejadian yang menarik untuk diamati yaitu setelah dilakukan dialog secara spontan dengan penerima bantuan. Dalam menyampaikan jawaban hampir semua anggota kelompok memberikan pendapat yang berbeda-beda kepada Tim. Selain itu ditemukan pula anggota kelompok yang tidak aktif lagi setelah menerima dana bantuan. Dengan adanya jawaban yang tidak kompak menyebabkan pengurus kelompok merasa terpojok dan kemudian berusaha ditutupi dengan memberi sanggahan atau melengkapi jawaban yang kurang sempurna dari anggota kelompoknya. Temuan atas kejadian selama kunjungan belum berakhir karena setelah Tim kembali ternyata antara pengurus dan anggota kelompok saling menyalahkan dan kelompok tersebut kembali tidak kompak lagi.

Secara teoritis diakui bahwa pendekatan kelompok akan memudahkan untuk membangun kerjasama dan tanggungjawab bersama, menyatukan persepsi yang sama dalam melaksanakan kegiatan secara terorganisir. Tetapi keadaan dilapangan prakteknya berbeda, karena kehidupan berkelompok berkaitan dengan pengaruh dari kultur masyarakat desa. Dimasyarakat perdesaan di Jawa dapat saja sejalan antara teori dengan praktek dalam berkelompok, karena didukung oleh falsafah hidup “keharmonisan dan keselarasan“. Maksudnya dalam kehidupan masyarakat tidak dikehendaki adanya konflik, sehingga wajar apabila kehidupan berkelompok menjadi kohesi sosial yang tetap dipertahankan dalam kehidupan bermasyarakat.

Untuk masyarakat desa di Sulawesi Selatan sedikit berbeda sehingga antara teori berkelompok dan prakteknya dalam kehidupan kurang berjalan secara harmonis. Hal ini karena ada kultur masyarakat untuk unggul dalam usaha

perorangan dibandingkan dengan berkelompok. Penilaian masyarakat terhadap keberhasilan suatu usaha lebih banyak mengarah kepada kemampuan individu dalam mengembangkan usahanya, termasuk kemampuannya menanggung resiko pribadi yang akan diterima jika terjadi kegagalan dalam usahanya.

Untuk memperkuat argumen diatas kita sudah diingatkan oleh pendahulu kita dilingkungan masyarakat Bugis bahwa “ *tidak ada kongsi ditanah bugis* “. Dengan pernyataan ini maka dimasyarakat desa dalam berusaha tidak ada persekutuan dagang antara sesama warga desa, tetapi yang berkembang sampai saat ini dipedesaan Sulawesi Selatan adalah hubungan patron klien. Menurut Bryant and White (1987:70) bahwa hubungan patron-klien adalah suatu pertukaran (*exchange*) yang berkembang dalam berbagai keadaan dan membawa banyak implikasi. Implikasi yang sering terjadi bahwa seorang klien susah berpisah dengan patronnya, karena terbentuknya ikatan tertentu yang telah berlangsung dalam waktu yang lama seperti ikatan sosial, ekonomi dan psikologis yang meskipun bisa terjadi dalam hubungan tersebut ada unsur eksploitasi didalamnya. Hubungan tersebut masih dapat kita temukan baik didesa persawahan, perkebunan dan desa pesisir pantai, seperti hubungan antara pemilik sawah dengan penggarap, hubungan antara pemilik kebun dengan pekerja kebun dan hubungan juragan dengan sawi pada masyarakat nelayan.

Pernyataan historis bahwa tidak adanya kongsi menunjukkan bahwa dalam memfasilitasi pemberian dana bantuan usaha agar mengutamakan usaha perorangan, dan tentu tidak mengabaikan secara keseluruhan usaha dalam bentuk kelompok. Dengan kata lain usaha dalam bentuk kelompok tidak boleh dipaksakan sebagai suatu keharusan bagi masyarakat desa. Untuk tidak terjebak dalam kesalahan yang sama, maka diperlukan kajian secara mendalam terkait dengan pemberian dana bantuan kepada masyarakat. Kajian ini sangat penting untuk menemukenali kultur dan nilai-nilai sosial masyarakat, yang berkesesuaian atau bertentangan dengan pemberian dana bantuan secara berkelompok.

Implikasi dari hubungan patron klien tersebut maka usaha dalam bentuk kelompok dipedesaan di Sulawesi Selatan kurang berkembang dengan pesat, terutama yang mendapat fasilitas dana bantuan dari pemerintah atau bantuan dari lembaga internasional. Apalagi ada asumsi yang keliru dan

berkembang pada masyarakat bawah, bahwa dana bantuan yang diterima tidak perlu dikembangkan dan dikembalikan karena merupakan **uang rakyat untuk rakyat**. Dengan kata lain bahwa setiap dana bantuan dari pemerintah supradesa dinilai masyarakat desa sebagai sesuatu yang bersifat *charity* (bantuan cuma-cuma). Asumsi inilah yang ikut memengaruhi sehingga banyak program bantuan untuk masyarakat miskin mengalami kegagalan, terlebih jika kurang pengendalian dan pengawasan seperti program kredit usaha tani yang macet dalam pengembaliannya. Untuk sekedar perbandingan maka usaha-usaha masyarakat desa yang berkembang adalah usaha perorangan yang mendapat bantuan modal kerja dari perbankan. Orang-orang desa yang mampu memanfaatkan jasa perbankan ini merupakan entrepreneur yang memiliki capital berupa tanah untuk dijadikan agunan.

Jika dalam masyarakat desa kurang berkembang pola-pola kerjasama maka sebaiknya bantuan dana pembangunan desa tidak perlu diberikan secara berkelompok. Dana bantuan agar diberikan kepada usaha perorangan disertai pembinaan teknis dan pemasaran, dengan harapan usaha tersebut dapat menampung tenaga kerja dari keluarga miskin. Dengan model seperti itu keluarga miskin yang terlibat bekerja dilatih dan ditingkatkan ketrampilannya serta dipersiapkan untuk mandiri. Berdasarkan evaluasi lapangan dalam memfasilitasi program bantuan untuk keluarga miskin menunjukkan bahwa dana bantuan yang diberikan secara langsung dengan jumlah yang terbatas, maka kecenderungan dana yang diterima hanya digunakan untuk konsumsi dan bukan untuk usaha produktif.

Disinilah pentingnya melihat perkembangan jiwa kewirausahaan masyarakat desa, apakah usaha yang berkembang cenderung dalam bentuk kelompok atau usaha perorangan yang melibatkan tenaga kerja lokal dipedesaan sehingga dalam memberikan dana bantuan tidak salah sasaran. Diakui bahwa memang tidak mudah menetapkan pilihan pendekatan pemberian dana bantuan, karena memerlukan kajian secara cermat terkait dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa.

Berdasarkan gagasan yang sederhana untuk mengatasi kondisi patologis yang mengutamakan pendekatan kelompok, maka dalam pemberian dana bantuan

kepada masyarakat sebaiknya pendekatan perorangan tidak dapat diabaikan begitu saja. Dimasyarakat desa ternyata cukup banyak usaha perorangan setelah diberi stimulan dana bantuan, mampu berkembang dan menampung tenaga kerja dari keluarga miskin. Dengan menggunakan teknologi sederhana usaha-usaha ekonomi masyarakat desa dapat bertahan ketika krisis ekonomi melanda negeri ini seperti usaha kecil dan menengah serta usaha pengolahan hasil pertanian dan perkebunan.

Dengan demikian agar kondisi patologis melalui pendekatan kelompok ini tidak terulang lagi maka perlu dievaluasi, karena ada indikasi pendekatan tersebut tetap dilakukan secara seragam dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan melalui kegiatan Simpan Pinjam Perempuan dengan model dana bergulir. Perlunya evaluasi untuk mengingatkan kita semua supaya kegiatan Simpan Pinjam Perempuan di PNPM-Mandiri Perdesaan tidak sama nasibnya dengan kegiatan dana bergulir sebelumnya yang mandek dikelompok. Idealnya pendekatan kelompok tidak harus berlaku sama untuk semua desa di Indonesia tetapi perlu disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa.

B. AROGANSI SEKTORAL

Patologi pembangunan desa tidak hanya terjadi pada pendekatan program, tetapi juga muncul dari segi kelembagaan atau institusi dengan berkembangnya egoisme sektoral dalam pembangunan desa. Secara konseptual pelaksanaan program pembangunan desa perlu dilakukan secara terpadu atau yang lebih dikenal dengan pembangunan desa terpadu (*Integrated Rural Development*). Dalam arti program dan kegiatan masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) maupun instansi vertikal di daerah dilakukan secara terpadu sesuai bidang tugas dan fungsinya dalam membangun suatu desa. Dengan kata lain suatu desa dikembangkan oleh berbagai Organisasi Perangkat Daerah maupun Instansi vertikal di daerah dengan program dan kegiatan masing-masing secara terpadu. Keterpaduan dalam arti menyatukan potensi dan sumber daya untuk difokuskan pada sasaran tertentu guna tercapainya hasil yang maksimal secara efisien dan efektif berdasarkan prioritas yang telah ditetapkan. Keterpaduan kegiatan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat

desa dari berbagai aspek kehidupan dan penghidupannya, seperti pendidikan, kesehatan, ekonomi masyarakat, keamanan dan ketertiban, infrastruktur perdesaan serta pelestarian lingkungan hidup. Tujuan yang akan dicapai adalah untuk meningkatkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat desa dalam membangun diri dan lingkungannya secara mandiri.

Untuk mewujudkan keterpaduan dalam pembangunan desa tidak mudah, karena dalam implementasinya ada kondisi patologis yang masih sering menyertainya dalam bentuk arogansi sektoral atau egoisme sektoral. Menurut Sjafrizal (2015:26) bahwa belum terpadunya antara kegiatan dalam institusi pemerintahan sendiri terlihat dari masih kentalnya sifat dan pandangan ego sektoral antara dinas dan instansi, dimana masing-masing menganggap dinas dan instansinyalah yang paling penting dan perlu diberikan prioritas dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Koordinasi yang kurang berjalan pada setiap tahapan pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi menunjukkan adanya arogansi sektoral dari *stakeholder* yang terlibat didalamnya.

Apabila diamati secara cermat maka hampir semua Kementerian di Pusat mempunyai perpanjangan program dan kegiatan serta pembinaan di desa seperti desa sehat, desa siaga, desa mandiri pangan, desa mandiri energi, desa sadar hukum, desa wisata, yang kesemuanya itu memerlukan keterpaduan dalam pelaksanaannya. Namun dalam perjalanan kebijakan pembangunan desa semakin jauh program dari pusat maka koordinasi pelaksanaan kegiatan semakin lemah meskipun diatur dengan Keputusan Bersama dari Kementerian. Hal ini menurut Pak Moeljarto Tjokrowinoto dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta sebagai lemahnya *coordinative power* atau alter egonya pejabat di daerah. Oleh karena itu koordinasi tidak akan berhasil jika keterpaduan hanya pada level atas saja, tidak terlaksana pada level bawah yang lebih operasional.

Tidak berlebihan jika orang sering mengatakan koordinasi itu gampang diucapkan tetapi pelaksanaannya sulit dilapangan, karena terkait dengan upaya membangun komunikasi agar semua pihak yang terlibat memahami dan melaksanakan perannya masing-masing. Dalam pembinaan desa maka sifat ego yang sering muncul sulit dihindari oleh instansi pembina dilapangan, sehingga

perlu diredam dengan bekerja secara tim terpadu yang solid untuk saling mengisi dan melengkapi dalam memfasilitasi pelaksanaan pembangunan desa.

Gambaran sederhana terhadap permasalahan arogansi sektoral dapat kita lihat pada keberhasilan program keluarga berencana di suatu desa yang diklaim sebagai hasil kerja petugas KB tanpa melihat peranan petugas kesehatan. Jika keluarga berencana berhasil, maka yang terangkat namanya dipermukaan adalah petugas atau Institusi Keluarga Berencana mulai dari Desa, Kecamatan sampai Kabupaten. Kita jarang mengungkapkan kontribusi petugas medis di lapangan yang turut berperan mengantarkan keberhasilan keluarga berencana. Hal ini terkait dengan pengaruh egoisme sektoral di setiap institusi. Peranan petugas kesehatan terkadang tidak berarti meskipun dalam implementasinya dilapangan dilakukan secara terpadu antara petugas keluarga berencana dengan petugas kesehatan. Dalam kasus lain dapat kita lihat keberhasilan dalam Lomba Posyandu dan Lomba Gerakan Sayang Ibu (GSI). Keberhasilan yang dicapai diklaim oleh instansi yang menjadi leading sector paling banyak berperan mengantarkan menjadi juara. Terkadang peranan sektor lain yang tak kalah pentingnya justru dilupakan, meskipun kontribusinya juga sangat berarti sehingga menjadi juara Posyandu dan GSI.

Dampak dari arogansi sektoral dapat menjadi kendala terhadap akselerasi pembangunan desa, karena sinergitas antar sektor dan instansi pembina tidak berjalan dengan baik dilihat dari perencanaan dan implementasi maupun pendanaannya. Potensi dan sumber daya yang dimiliki seharusnya menyatu menjadi kekuatan pembangunan. Oleh karena pengaruh arogansi sektoral maka yang terjadi adalah inefisiensi dalam pemanfaatan tenaga, dana dan waktu. Hal ini dapat kita lihat dalam kegiatan Pembinaan Perlombaan Desa dan Kelurahan yang terbentuk dalam suatu Tim Pembina Kabupaten.

Pengalaman lapangan menunjukkan bahwa Tim Pembina akan bergerak kalau namanya ditetapkan dalam Surat Keputusan Bupati, meskipun sebelumnya telah ada penugasan dari atasannya untuk secara terpadu melakukan pembinaan di desa. Penetapan nama sebagai konsekuensi terhadap imbalan yang akan diterima selama melaksanakan pembinaan perlombaan desa dan kelurahan. Dengan kata lain Tim Pembina akan bergerak kalau jelas imbalan yang akan

diterima, meskipun pembinaan yang dilakukan merupakan tugas pokok dan fungsi dari instansinya yang dilakukan secara terpadu di desa. Kesadaran aparat yang mewakili instansinya bekerja secara Tim terkadang masih rendah, karena seringkali diwakili dalam pertemuan pembinaan dan menyebabkan aparat tersebut tidak memiliki informasi yang lengkap terhadap perkembangan desa yang di bina.

Jika kita ingin kembali memperbaiki kondisi patologis yang ditimbulkan dari arogansi sektoral, maka yang perlu dilakukan adalah pentingnya membangun kesadaran bersama untuk melepaskan egoisme sektoral supaya masyarakat desa tidak menjadi korban pembangunan. Disinilah keteguhan pembina pembangunan desa dari berbagai instansi atau *stakeholder* yang terlibat membangun desa diuji kesabarannya. Keberhasilan dalam ujian akan nampak dari kemampuan melepaskan egoisme sektoralnya, guna bekerja secara terpadu dalam bentuk Tim yang solid di masyarakat desa. Dalam arti pelaksanaan pembangunan desa merupakan tanggungjawab bersama terhadap siapa saja yang berperan memfasilitasi dan memotivasi masyarakat desa, bukan kegiatan parsial yang dapat menciptakan disorganisasi sosial dalam kehidupan masyarakat desa. Dengan demikian masyarakat desa dapat mengatur partisipasinya pada setiap tahapan pembangunan dan posisi mereka selain diletakkan sebagai subyek juga menjadi obyek pembangunan desa.

C. MENTALITAS APARATUR

Selain dari pendekatan program dan kelembagaan, maka patologi pembangunan desa juga terjadi karena perilaku aparatur pelaksananya, dilihat dari mentalitas aparatur. Dalam pelaksanaan pembangunan desa, sebaik apapun perencanaannya dan regulasi pelaksanaannya, maka yang tak kalah pentingnya adalah peranan aparatur pelaksananya. Aparatur pelaksana berperan mengorganisir kegiatan dengan memanfaatkan semua sumber daya secara optimal, guna tercapainya keberhasilan pembangunan desa. Dalam kenyataannya untuk mencapai keberhasilan tersebut masih sering ditemukan kondisi patologis yang terkait dengan pengaruh mentalitas aparatur pelaksana selaku pembina dalam pembangunan desa. Mentalitas aparatur terkait dengan etika dan budaya kerja dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Biasanya tercermin dari

sikap dan perilaku disiplin, kerja keras, menghargai waktu, jujur, teliti, cermat dan bertanggungjawab serta loyal terhadap atasan di instansi manapun aparat tersebut bekerja.

Dalam pelaksanaan pembangunan desa kondisi ideal yang seharusnya diperankan oleh aparat pelaksana atau pembina yang tercermin melalui sikap dan perilakunya seperti diatas, namun dalam kenyataannya masih ada aparat pelaksana yang bermental bobrok. Hal ini ditunjukkan dari sikap mental yang tidak disiplin dalam menjalankan tugasnya, kurang bertanggungjawab dalam mengelola program dan kegiatan serta dalam mengemban amanah yang diberikan tidak jujur dan adil di masyarakat. Terkadang pegawai yang sudah dilatih selaku fasilitator dan motivator untuk mentransfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat desa tidak dapat berbuat maksimal, karena dalam bekerja dengan masyarakat desa sudah berpikir dan berorientasi proyek.

Aparat pengelola kegiatan yang berpikir proyek ini biasanya bergerak bekerja dengan masyarakat dengan memiliki kalkulasi, terhadap seberapa besar keuntungan yang diperoleh setelah kegiatan selesai sesuai dengan waktu yang ditentukan penyelesaiannya di desa. Dana atau anggaran yang dikelola dipandang sebagai tujuan yang menentukan untung ruginya suatu kegiatan. Pegawai yang ditugasi sebagai pengelola kegiatan sudah larut kedalam perhitungan untung rugi dan mungkin tidak dapat disalahkan, karena memang pegawai diajak untuk menjadi wirausaha. Mungkin saja banyak aparat pemerintah di Indonesia seperti itu karena diilhami oleh gencarnya gagasan “mewirausahakan birokrasi”, sehingga aparat tersebut bertindak dan berperilaku mencari laba dari kegiatannya. Dengan kondisi seperti itu maka tujuan pelaksanaan birokrasi disamping memberikan pelayanan, juga memperoleh keuntungan sehingga wajar kiranya jika birokratnya mencari keuntungan materil.

Kedudukan sebagai pimpinan proyek dapat dipertahankan oleh atasannya selama tercipta kemampuan berbagi dari hasil kegiatannya. Pimpinan kegiatan yang masih aktif mengelola proyek di era orde baru maupun di era reformasi berlangsung biasanya mendapat nyanyian “sorak-sorak bergembira”. Maksudnya gembira karena masih dipercaya sebagai pimpinan proyek di instansinya. Tetapi jika tidak menjadi pimpinan kegiatan lagi namun

masih terkadang dilibatkan dalam kegiatan karena pengalamannya, maka pegawai yang demikian itu diberikan nyanyian yang tepat “padamu negeri kami berbakti”. Artinya, pegawai yang seperti itu hanya berbakti untuk kepentingan negeri ini, bukan lagi menghitung untung rugi seperti ketika masih menjadi pimpinan kegiatan di instansinya.

Untuk pengembangan program pembangunan desa kelihatannya masih kurang aparatur pemerintah yang berpikir program, kecuali dari lembaga-lembaga internasional yang berpartisipasi dalam membangun masyarakat desa. Alasan yang sering dikemukakan adalah gaji pegawai yang masih rendah sementara tanggungjawab sebagai pengelola kegiatan cukup berat. Aparat pelaksana yang berpikir program ditandai dengan dedikasi, untuk melakukan berbagai upaya agar suatu program dapat melembaga dan memberi manfaat bagi kehidupan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Dalam pengelolaan kegiatan maka dana bukan dipandang sebagai tujuan melainkan dilihat sebagai sarana mencapai tujuan. Kalau mereka mendapat imbalan dari kegiatannya diatur secara proporsional sesuai ketentuan dalam pelaksanaannya.

Sebetulnya pemerintah telah berupaya menghilangkan konotasi kata “proyek” menjadi kata “program dan kegiatan” sesuai yang diatur dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Akan tetapi upaya untuk mengubah pemahaman proyek menjadi kegiatan dikalangan pegawai negeri sipil (kini aparat sipil negara) bukan sesuatu yang mudah, karena terkait dengan perubahan perilaku yang membutuhkan waktu untuk direalisasikan dalam pengelolaan pembangunan desa. Dilihat dari besarnya anggaran pembangunan desa seperti anggaran PNPM- MP yang lalu dan kini Dana Desa dan dari berbagai bentuk bantuan, sehingga perlu diwaspadai dalam pengelolaannya terutama pemberian bantuan modal usaha kepada masyarakat desa yang berhak menerima seperti kelompok miskin.

Fenomena lain yang terkait dengan mentalitas aparatur dapat juga dilihat dari sikap aparat yang mempersulit masyarakat yang akan menerima bantuan, dengan dalih persyaratan yang ketat dan tidak mudah dipenuhi oleh masyarakat desa seperti persyaratan agunan. Terkadang masyarakat desa dianggap orang yang tidak berdaya, sehingga posisinya lemah dan diperlakukan

sebagai obyek semata dalam pembangunan desa. Idealnya aparat bertindak selaku pelayan masyarakat namun seringkali keadaan ini terbalik dimana aparat dilayani oleh masyarakat. Dalam memfasilitasi masyarakat desa sebaiknya hindari kesan menggurui namun tetap menciptakan komunikasi timbal balik dan bekerja secara sistematis, efisien dan efektif.

Disinilah pentingnya membangun wawasan holistik, sehingga antara aparat pelaksana dan masyarakat desa berada dalam kedudukan yang sama secara terpadu dan bersinergi melaksanakan pembangunan desanya. Untuk itu kehadiran aparat pemerintah agar menjadi fasilitator dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat desa. Dengan meningkatnya pelayanan maka secara langsung masyarakat desa dapat memberikan penilaian secara positif terhadap keberadaan pemerintah, karena mereka memperoleh kemudahan dan manfaat dalam meningkatkan kesejahteraannya.

D. INKONSISTENSI REGULASI DAN IMPLEMENTASI.

Kondisi patologis yang seringkali membawa pengaruh terhadap pelaksanaan pembangunan masyarakat desa adalah inkonsistensi regulasi dan implementasi. Dalam pelaksanaan pembangunan desa dapat menjadi kendala karena tidak adanya konsistensi antara peraturan dan pelaksanaannya. Regulasi yang merupakan dasar pelaksanaan terkadang dalam implementasinya kurang dijalankan dengan baik sesuai ketentuan yang telah ditetapkan. Fenomena seperti ini sebetulnya cukup lama berlangsung dalam pembangunan desa, hanya saja masih terbatas dari kalangan masyarakat yang mempersoalkannya karena mungkin saja masyarakat tidak merasa dirugikan dengan praktek-praktek inkonsistensi. Jika diamati inkonsistensi regulasi maka dapat dikatakan sebagai suatu kondisi patologis dalam pembangunan desa karena dapat menciptakan tersendatnya berbagai program dan kegiatan. Dalam proses jangka panjang dapat menimbulkan resistensi masyarakat dan menurunkan wibawa pemerintah karena tidak konsisten dalam melaksanakan pembangunan desa.

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai inkonsistensi regulasi dan implementasinya, dibawah ini akan diuraikan beberapa contoh dibidang pemerintahan desa, pembangunan dan keuangan desa. Dari ketiga contoh yang diuraikan nanti dinilai cukup representatif untuk memperkuat

adanya inkonsistensi regulasi dalam pembangunan desa, yaitu: *Pertama*, dibidang pemerintahan desa dapat dilihat dengan belum dipenuhinya ketentuan besaran penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Disebutkan bahwa sebagai dasar untuk penggunaan Alokasi Dana Desa (ADD) untuk penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa adalah :

1. Alokasi Dana Desa yang berjumlah kurang dari Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) digunakan maksimal 60% (enam puluh perseratus).
2. Alokasi Dana Desa yang berjumlah Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan Rp. 700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) digunakan maksimal 50% (lima puluh perseratus).
3. Alokasi Dana Desa yang berjumlah lebih dari Rp.700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) sampai dengan Rp.900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah) digunakan maksimal 40% (empat puluh persen).
4. Alokasi Dana Desa yang berjumlah lebih dari Rp.900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah) digunakan maksimal 30% (tiga puluh perseratus). Dari dasar pengalokasian penggunaan ADD sebagaimana disebutkan diatas menunjukkan bahwa semakin tinggi alokasi dana desa maka semakin rendah prosentase pengalokasian ADD untuk penghasilan tetap dan tunjangan kepala desa dan perangkat desa.

Berdasarkan ketentuan diatas maka dalam implementasinya secara umum masih banyak yang belum memenuhi ketentuan, sehingga tidak mengherankan jika kepala desa dan perangkat desa hanya menerima penghasilan tetap sekitar 1-1,5 juta rupiah setiap bulan dan perangkat desa menerima rata-rata dibawah 1 juta rupiah per bulan. Penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa ini, tidak termasuk tunjangan kesehatan dan tunjangan purna bakti sebagai kepala desa. Jika penghasilan tetap dilaksanakan sesuai ketentuan, paling tidak kepala desa akan menerima sekitar 2 - 2,5 juta rupiah per bulan. Sedangkan perangkat

desa dapat menerima sekitar 1- 1,5 juta rupiah setiap bulan. Dengan demikian ada inkonsistensi regulasi dan implementasi terkait dengan ketentuan penghasilan kepala desa dan perangkat desa. *Kedua*, dibidang keuangan desa yang terkait dengan pendapatan desa yang bersumber dari bagian hasil pajak dan retribusi daerah dan Alokasi Dana Desa (ADD). Dalam ketentuan UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Pasal 72 disebutkan bahwa pendapatan desa yang bersumber dari bagian pajak dan retribusi daerah paling sedikit 10 % (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah. Selain itu pendapatan desa dari alokasi dana desa diatur paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima kabupaten dalam APBD setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK).

Meskipun telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan, namun dalam implementasinya belum berjalan sesuai ketentuan, karena tidak semua Pemerintah Kabupaten dapat memenuhi 10% baik untuk pajak dan retribusi daerah dan alokasi dana desa. Oleh karena tidak terpenuhinya sesuai ketentuan maka dapat dikatakan bahwa ada inkonsistensi regulasi dan implementasi yang terkait dengan pajak dan retribusi daerah dan alokasi dana desa. *Ketiga*, dibidang pembangunan desa, sesuai ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa Pasal 5 disebutkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) ditetapkan dalam jangka waktu paling lama 3(tiga) bulan terhitung sejak pelantikan Kepala Desa. Dalam kenyataannya banyak diantara Kepala desa yang tidak mampu memenuhi ketentuan diatas, karena RPJM Desa yang disusun dan ditetapkan melebihi waktu dari 3 bulan, bahkan ada yang tidak menghiraukan RPJM Desa tersebut. Bahwa yang lebih memprihatinkan lagi karena kepala desa yang baru dilantik tidak ada komitmen untuk menyusun RPJM Desa karena hanya ingin melanjutkan RPJM Desa Kepala desa sebelumnya. Dengan melihat kondisi seperti ini dengan jelas menunjukkan adanya pelanggaran karena tidak ada kemauan menyusun RPJM Desa, disamping adanya inkonsistensi regulasi dan implementasi. Dengan kata lain sudah ada ketentuan yang mengatur secara jelas namun implementasinya tidak berjalan dengan baik, sehingga menimbulkan patologi dalam pelaksanaan pembangunan desa. Demikian uraian dari ketiga contoh inkonsistensi regulasi dan implementasi dan tentu masih banyak contoh-

contoh lain yang tidak dapat disebutkan, karena dari ketiga contoh tadi sudah representatif untuk menjelaskan inkonsistensi regulasi dan implementasi dalam pembangunan desa.

BAB X

PENUTUP

A. PEMBANGUNAN DESA BERKELANJUTAN

Untuk terlaksananya pembangunan desa berkelanjutan, maka diperlukan perubahan pendekatan. Jika sebelum otonomi daerah digunakan pendekatan cetak biru (*blueprint approach*) maka di era otonomi daerah ditekankan pada pendekatan partisipasi (*participatory approach*). Menurut Sunyoto Usman (2015:177) bahwa pembangunan pedesaan dalam era otonomi daerah justru menghendaki arah yang berbeda dengan *the blueprint approach* tersebut antara lain: (1) gagasan pembangunan seharusnya berasal dari masyarakat desa sendiri, bukan hasil intervensi pihak 'luar desa', terutama pemerintah pusat, (2) kegiatan pembangunan pedesaan terutama dilakukan oleh lembaga-lembaga sosial yang berkembang di masyarakat desa sendiri, sesuai sistem sosial yang berlaku, (3) sumber dana pembangunan pedesaan adalah dari masyarakat desa sendiri, karena itu yang dipentingkan adalah kinerja bukan target, pemerintah dan pemerintah daerah memberikan fasilitas yang diperlukan desa (4) program-program pembangunan pedesaan diimplementasikan secara gradual, bersifat lokal, sesuai dengan kondisi yang ada, (5) program-program pembangunan pedesaan tidak dibakukan, tetapi diintroduksi dengan kesepakatan masyarakat desa, tidak dipaksakan dan menempatkan kegagalan sebagai pelajaran yang sangat berharga.

Apabila pendekatan tersebut yang hendak dikembangkan, maka langkah awal yang perlu dilakukan adalah mengidentifikasi komunitas (*stakeholders*) yang ada dalam kehidupan masyarakat desa. Setelah itu langkah selanjutnya adalah melakukan pemberdayaan. Menurut Shardlow (1988:32) bahwa pemberdayaan pada intinya membahas bagaimana individu, kelompok, ataupun komunitas berusaha mengontrol kehidupan mereka sendiri dan mengusahakan untuk membentuk masa depan sesuai dengan keinginan mereka. Dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat lazim ada institusi pendukung dari luar desa (bagian dari pemerintah pusat, lembaga swadaya masyarakat, yayasan atau *international agency*). Satu hal yang perlu dijaga adalah mereka tetap berperan sebagai pendamping (*partner*), baik posisi memfasilitasi dan tidak menggurui.

Dalam upaya memberdayakan masyarakat desa perlu didahului dengan kegiatan membangun kerja sama di antara *stakeholders* tersebut dalam merancang dan mengimplementasi program-program pembangunan dalam sektor-sektor yang menjadi tumpuan kehidupan masyarakat desa tersebut, seperti: pertanian, peternakan, perikanan, nelayan atau kerajinan. Setelah mereka berhasil menemukan dan menyepakati rencana suatu kegiatan, proses berikutnya adalah memutuskan langkah-langkah apa saja yang perlu dilakukan untuk merealisasi kegiatan secara rinci, mengidentifikasi siapa saja yang akan melakukan kegiatan apa, kapan dan sumber daya tambahan apa yang mungkin dibutuhkan.

Selain dari upaya pemberdayaan masyarakat desa, maka salah satu langkah penting yang perlu dilakukan untuk mendukung pembangunan pedesaan berbasis desa adalah melakukan pembaharuan pemerintah desa. Dikatakan oleh Sunyoto Usman (2015:182) bahwa sedikitnya ada tiga hal yang akan dapat diraih apabila pembaharuan pemerintahan desa dilakukan : (1) mengembangkan lembaga pemerintah desa yang memiliki inisiatif dalam membuat perencanaan dan dalam mengantisipasi pelbagai masalah di pedesaan sehingga tidak memuncak menjadi krisis, (2) mengembangkan semangat inovasi dan kreativitas dikalangan para perangkat desa sehingga dapat memberikan pelayanan yang baik dan (3) mengembangkan desentralisasi tanggungjawab sampai pada level bawah.

Selanjutnya yang perlu pula dilakukan adalah menguatkan kepemimpinan pedesaan. Pemimpin pedesaan yang dibutuhkan pada era sekarang adalah yang memiliki komitmen tinggi bagi pengembangan prinsip-prinsip demokrasi, tidak otoriter, tidak represif, tetapi harus *visible* dalam arti mampu menjadi panutan masyarakat sekaligus diakui kepemimpinannya oleh elite-elite lokal lain. Pemimpin pedesaan itu harus memiliki perbendaharaan pengetahuan yang cukup luas tentang kondisi sosial, ekonomi dan politik yang berkembang di masyarakat, mampu menerjemahkan pelbagai kebutuhan masyarakat, dan mampu menawarkan alternatif-alternatif solusi ketika masyarakat menghadapi masalah yang berkaitan dengan proses meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Masyarakat desa yang tidak memiliki pemimpin yang kuat akan mudah terombang-ambing oleh pelbagai macam gesekan dan perubahan pemikiran.

B.PERUBAHAN PARADIGMA PEMBANGUNAN DESA

Meskipun banyak prestasi pembangunan telah dicapai di era orde baru sebagaimana diuraikan di atas, namun dibalik prestasi tersebut ternyata tidak mampu memecahkan masalah kemiskinan di pedesaan sehingga pada tahun 1980an dan 1990an terjadi pergeseran paradigma yang kedua dari pendekatan yang lebih menekankan kepada "hasil" menuju pendekatan yang lebih menekankan pada "proses". Dari pendekatan yang bersifat *top-down* atau "cetak biru"- yang ditandai oleh teknologi eksternal dan kebijakan - kebijakan tingkat nasional ke pendekatan yang bersifat *bottom-up*, lebih memperhatikan kepentingan akar rumput (*grass-roots*). Hal ini menggambarkan pembangunan pedesaan sebagai proses keperansertaan (*participatory*) yang memberdayakan masyarakat pedesaan untuk menentukan prioritas mereka sendiri untuk perubahan.

Secara lebih spesifik Diochon (2003) menyebutkan bahwa ada lima faktor yang menyebabkan pergeseran kebijakan pembangunan pedesaan dari pendekatan *top-down* (*exogenous*) ke pendekatan *bottom-up* (*endogenous*):

1. Pemerintah dengan anggaran yang terbatas mencari alternatif - alternatif yang lebih bersifat biaya efektif.
2. Lingkungan ekonomi semakin tidak dapat diprediksi pada tingkat nasional maupun regional.
3. Banyak industri besar mengalami proses restrukturisasi dan mengubah strategi, yang meningkatkan jumlah dan saling ketergantungan para pemangku kepentingan (*stakeholders*).
4. Semakin berkembangnya persepsi bahwa kebijakan tradisional tidak memperoleh hasil yang diharapkan.
5. Perkembangan industri di beberapa wilayah di Eropa menunjukkan adanya difusi kewilayahan dan semakin besarnya peran usaha - usaha kecil, yang menunjukkan bahwa perbedaan - perbedaan spasial dalam hal institusi, sosial, budaya, faktor - faktor politik di

dalam bangsa di dalam bangsa (*nations*) dan wilayah (*regions*) berinteraksi untuk mempengaruhi sifat dan cakupan pembangunan ekonomi.

Salah satu pendekatan paradigma pembangunan pedesaan yang bersifat *bottom-up* dikenal dengan istilah pendekatan pembangunan endogen untuk pedesaan (*endogenous rural development approach*). Strategi atau pendekatan pembangunan endogen ini muncul pada awalnya di Eropa, Amerika Utara dan Jepang pada pertengahan 1970an (Yamamoto, 2007). Sosiolog dan ekonom memperkenalkan pendekatan tersebut dalam upaya mereka untuk menciptakan model pertumbuhan ekonomi berbasis komunitas (*community-based economic growth*) yang diharapkan akan dapat mempertahankan dan mempercepat perkembangan sumberdaya dan industri lokal. Strategi ini lebih bersifat *bottom-up*. Para pendukung strategi ini mengkritik strategi - strategi eksogen yang bersifat *top down* yang banyak digunakan sebelumnya yang menggunakan mekanisme perencanaan terpusat dan membawa sumberdaya - sumberdaya eksternal ke masyarakat pedesaan tetapi tanpa melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan.

C. KEMANDIRIAN DESA.

Pembangunan desa yang dilakukan perlu diarahkan pada terwujudnya desa yang mandiri. Adapun desa yang mandiri adalah desa yang warganya mempunyai semangat untuk membangun yang tinggi, yang mempunyai kemampuan untuk mengidentifikasi permasalahan desanya, menyusun rencana untuk memecahkan permasalahan serta melaksanakan rencana tersebut dengan seefisien dan seefektif mungkin, dengan pertama-tama bertumpu pada sumberdaya dan dana yang berasal dari masyarakat.

Untuk mewujudkan desa mandiri dituntut adanya perubahan wawasan pembangunan, dari pada menciptakan struktur-struktur baru. Ada beberapa hal yang perlu dilakukan adalah : (Tjokrowinoto, 1996: 42-43)

1. Reorientasi Birokrasi

Pembangunan untuk mewujudkan Desa yang mandiri menuntut perubahan total sikap para birokrat sikap sebagai penguasa, sebagai "ruler" ataupun "patron" perlu ditinggalkan dan diganti dengan sikap sebagai "fasilitator" yang fungsinya menciptakan kondisi dan lingkungan dimasyarakat desa agar dapat mengembangkan potensinya.

2. Sistem Perencanaan Melalui Informasi Komunitas

Sebagai fasilitator dapat memberi kemampuan pada masyarakat desa mengenali permasalahannya sendiri yang menghambat pembangunan, mengumpulkan informasi yang relevan bagi pemecahan masalah, merumuskan rencana yang berdasarkan atas informasi yang telah mereka analisis, memobilisasi sumber-sumber yang ada didesa dan melaksanakan rencana.

3. Proyek Pembangunan Pedesaan Sebagai Eksperimen Sosial

Perwujudan dari reorientasi birokrasi adalah kesediaannya untuk melihat pelaksanaan proyek-proyek pembangunan dipedesaan sebagai eksperimen sosial dan bukan konsep teknokratik yang terlalu menekankan pada analisis *cost benefit*. dalam proses melaksanakan proyek-proyek pembangunan perlu ada batas-batas toleransi bagi masyarakat untuk membuat kesalahan dalam rangka pembinaan kapasitas.

4. Mobilisasi Sumber-Sumber Sosial Kultural

Pembangunan pedesaan menuju terciptanya desa yang mandiri tidak dapat dilalukakn secara uniform dan streotipikal untuk seluruh negara. kemandirian pelaksanaan proyek pembangunan menuntut kompatibilitas sosial kultural dari proyek dengan demikian sifatnya adalah *cultur spesifik*.

5. Pembinaan penjaringan Sosial

Strategi pembangunan pedesaan menuju kemandirian desa lebih mengutamakan interaksi dari komponen - komponen organisasi matriks yang lebih mengejawantahkan hubungan horisontal daripada hubungan vertikal antara rakyat dengan birokrat. Komponen-komponen organisasi matriks terdiri dari pemerintah desa, usaha-usaha swasta, koperasi, lembaga swadaya masyarakat desa, dll. Melalui

interaksi sosial akan terjadi pendataran antara birokrasi dan masyarakat yang akan meningkatkan saling pengertian diantara mereka.

6. Pengembangan Teknologi Pedesaan (*endogeneous technology*) didalam melaksanakan pembangunan masyarakat
7. Tak kurang pentingnya, pembangunan desa menuju desa yang mandiri harus dapat melihat kreatifitas komitmen dan sifat yang inovatif masyarakat desa sebagai sumber utama pembangunan. sumber dana dan daya dari pemerintah lebih berfungsi sebagai perangsang dan penopang kegiatan pembangunan daripada menjadi komponen utama masukan pembangunan